

Op koers met een nieuwe lading

Evaluatie convenanten bevolkingsdaling
Limburg, Zeeland en Groningen 2012-2014

Deelrapportage overkoepelend



Januari 2015

In opdracht van de Provincies Groningen, Limburg, Zeeland en het Ministerie van BZK

Public Result B.V.
Postbus 11649
2502 AP Den Haag
Tel: 070 – 3468816
e-mail: info@publicresult.nl
www.publicresult.nl
Opdrachtnummer: CONVE14

© Copyright Public Result 2015.

Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt worden door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke wijze dan ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Inhoudsopgave

1. Evaluatie convenanten	2
2. De opgave	5
3. Zit er schot in de zaak?	8
3.1. Output	8
4. Wat zijn de opgaven de komende jaren?	11
4.1. Witte vlekken en risico's: inhoudelijk	11
4.2. Samenwerking / regionale slagkracht	18
5. Hoe nu verder?	22
5.1. Totstandkoming convenanten	22
5.2. Hoe nu verder?	24
6. Veel bereikt, andere verwachtingen	28
6.1. Veel bereikt	28
6.2. Andere verwachtingen	30
7. Groeimodel interbestuurlijke samenwerking	33
7.1. Las een tussenfase in	33
7.2. Definieer de gezamenlijke stip op de horizon	33
7.3. Eerste stappen in de komende 5 jaren	34
7.4. Nieuwe afspraken	37

1. Evaluatie convenanten

De bevolkingssamenstelling van Nederland verandert: er worden minder kinderen geboren en het aantal ouderen neemt toe. In een aantal Nederlandse regio's vindt deze verandering eerder en sterker plaats dan het Nederlands gemiddelde en naast ontgroening en vergrijzing is hier ook sprake van bevolkings- en soms huishoudensdaling.

Om deze ingrijpende transitie in goede banen te leiden is in 2009 het interbestuurlijk actieplan bevolkingsdaling vastgesteld waarin 7 topkrimpregio's (regio's die op dat moment al te maken hadden met bevolkingsdaling) en 16 anticipeerregio's (regio's die op korte termijn te maken zouden krijgen met bevolkingsdaling) aangewezen zijn. 3 van de topkrimpregio's (Eemsdelta, Noordoost-Groningen en De Marne) liggen in Groningen. Limburg telt ook 3 topkrimpregio's: Parkstad Limburg, Maastricht Heuvelland en de Westelijke Mijnstreek, samen Zuid-Limburg. Tevens zijn de regio's Noord- en Midden-Limburg aangewezen als anticipeerregio. In de provincie Zeeland bevinden zich de topkrimpregio Zeeuws-Vlaanderen en de anticipeerregio Schouwen-Duiveland.

Analyse Topteam Krimp

Het interbestuurlijke actieplan bevolkingsdaling is mede tot stand gekomen op basis van de adviezen van het Topteam Krimp. In 2009 heeft Topteam Krimp, in opdracht van de (toenmalige) ministeries Wonen, Wijken en Integratie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, analyses gemaakt van de krimpregio's Parkstad Limburg, Groningen en Zeeland. De knelpunten, kansen en mogelijke oplossingen voor de problemen die huishoudens- en bevolkingsdaling met zich meebrengt zijn voor de drie regio's in beeld gebracht. Het team constateert dat de gevolgen van krimp nu en op de korte termijn in de regio's vooral zichtbaar worden op de thema's wonen en onderwijs. Op het gebied van economie en arbeidsmarkt vraagt krimp om een investering in het vestigingsklimaat van de regio's. De vergrijzing van de komende jaren heeft ingrijpende gevolgen in krimpgebieden voor zorg en welzijn. Om deze problematiek op te lossen wordt aan alle regio's geadviseerd om, voor zover dat nog niet in gang is gezet:

- structurele regionale samenwerkingsverbanden aan te gaan;
- te komen tot een integrale inventarisatie van de gevolgen van krimpgerelateerde knelpunten op het gebied van onderwijs, zorg en welzijn
- de financiële opgave voor de woningvoorraad en andere relevante thema's in beeld te brengen;
- een regionale gebiedsvisie te ontwikkelen en tegelijk een goede structuur op te zetten die de slag naar uitvoering kan maken;

Aanbevelingen worden gedaan aan de betrokken provincies, gemeenten, maatschappelijke organisaties, het bedrijfsleven en het Rijk. Het team ziet voor de Provincie vooral een verbindende en aanjagende rol weggelegd, met daarbij in Groningen de specifieke opdracht om een transformatieplan voor de woningvoorraad op te stellen. Daarnaast wordt financiële ondersteuning van de Provincie verwacht. Gemeenten worden opgeroepen om een stuurgroep (Zeeuws-Vlaanderen en Groningen) of een driemanschap (Limburg) in het leven te roepen dat de

krimpgerelateerde opgaven oppakt en coördineert. Aan maatschappelijke organisaties en bedrijfsleven wordt gevraagd de onderlinge samenwerking en die met de overheid op te zoeken. Het Rijk wordt onder andere opgeroepen de ontwikkelingen in de regio's te volgen, te onderzoeken op welke punten regelgeving belemmerend werkt en of de huidige financieringsstelsels rond onderwijs en zorg nog passend zijn voor krimpgebieden

De convenanten

Met de drie provincies Groningen, Limburg en Zeeland heeft het Rijk in 2012 convenanten afgesloten: "Groningen op koers", "Een koers voor Limburg" en "Koersvast voor Zeeland". De convenanten zijn gericht op een gezamenlijke aanpak van de demografische transitie in de regio's. Deze convenanten lopen af op 31 december 2014 en op 28 mei 2014 hebben de portefeuillehouders demografie van de provincies Groningen, Limburg en Zeeland afgesproken dat zij de evaluatie van de 3 convenanten gezamenlijk met het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK, namens het Rijk ondertekenaar van de 3 convenanten) willen oppakken. In het overleg tussen de topkrimpgedeputeerden en de minister op 7 juli is deze afspraak bekrachtigd.

De evaluatie

De gezamenlijke evaluatie van de convenanten moet inzicht geven in de gestelde doelen, gekozen aanpak, geleverde inspanningen en bereikte resultaten van de convenanten en wat de betrokken partijen daarvan van elkaar kunnen leren. Voor elk van de convenantpartners wordt een deelrapportage opgesteld met daarin een analyse van de:

- Throughput: de gekozen aanpak en het proces.
- Output: in hoeverre afgesproken acties zijn uitgevoerd en doelen en mijlpalen behaald zijn.
- Outcome: de beoogde maatschappelijke effecten.

Naast de deelrapportages per partner wordt een overkoepelende analyse opgesteld. Hierin wordt de rode draad blootgelegd en zal ingegaan worden op de vraag of er een vervolg op de convenanten zou moeten komen en hoe dit er mogelijk uit kan zien.

In de evaluatie van de convenanten wordt de balans opgemaakt van ruim 2 jaar convenant tussen topkrimpprovincies en het Rijk. De doelstelling die in de convenanten is benoemd, is het behouden en versterken van de leefbaarheid en een vitale economische structuur. Deze kwalitatieve doelstelling levert een beperking op voor de evaluatie, omdat het niet mogelijk is de resultaten langs een vooraf vastgestelde meetlat te leggen en aan te geven of het voldoende is. Ook dient in acht genomen te worden dat het na 2 jaar eigenlijk nog te vroeg is om te kunnen spreken van een maatschappelijk effect van de convenanten. Daarom zal op basis van de acties die gerealiseerd zijn (of juist niet), worden beredeneerd of het voldoende is geweest een transformatie te bewerkstelligen. In feite is dus sprake van een ex-ante evaluatie. Belangrijk om vooraf te vermelden is ook dat de evaluatie samenvalt met de beleidsdoorlichting van het programma bevolkingsdaling op Rijksniveau, de kabinetsreactie op de motie Barth en de midterm review. In het rapport wordt rekening

gehouden met deze contextuele factoren en daar waar het conclusies kracht bij zet wordt verwezen naar de betreffende stukken.

Leeswijzer

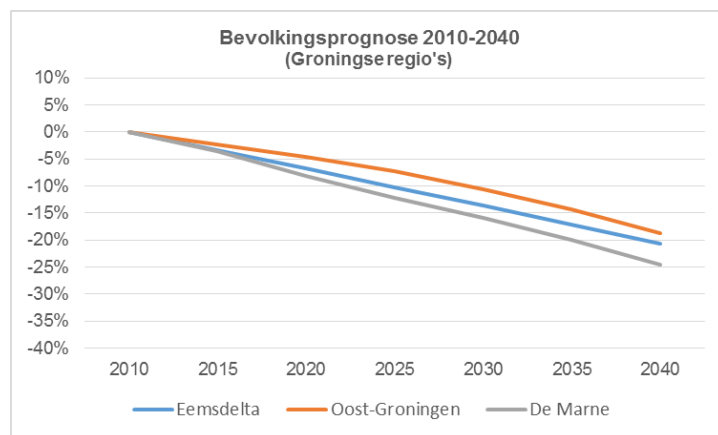
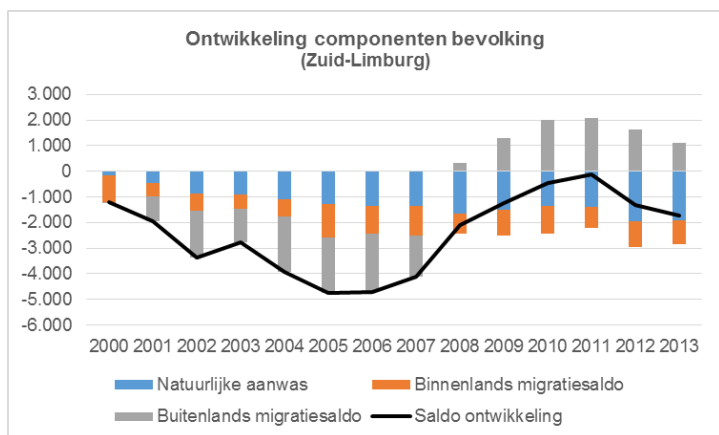
Voor u ligt de overkoepelende analyse. De bevindingen die in het rapport naar voren komen zijn gebaseerd op feitenmateriaal verkregen uit een documentenstudie (in totaal zo'n 250 documenten) en gespreksronde (in totaal ruim 65 respondenten). De hoofdstukken 2 (de opgave) en 3 (de voortgang) zijn samenvattingen van wat er in deelrapportages per partner is gerapporteerd. In hoofdstuk 4 hebben de onderzoekers de rode draden uit de deelrapportages gedestilleerd en de belangrijkste kansen, risico's en witte vlekken voor het vervolg geïdentificeerd. Hoofdstuk 5 is een reconstructie van de totstandkoming van de convenanten op basis van het feitenmateriaal en vervolgens worden de perspectieven van de verschillende partijen op het vervolg weergegeven. In het zesde hoofdstuk reflecteren de onderzoekers (met uitzondering van die plekken waar feiten en/of opvattingen van de partners specifiek worden benoemd) op de verwachtingen en de voortgang en worden conclusies getrokken over de stand van de interbestuurlijke samenwerking. Dit alles op basis van het feitenmateriaal. Het slothoofdstuk wordt door de onderzoekers benut om het perspectief voor de interbestuurlijke samenwerking te schetsen en een advies te geven over het groeimodel.

2. De opgave

Vergrijzing en ontgroening zijn demografische ontwikkelingen waar grote delen van Nederland mee te maken hebben of krijgen. In de topkrimpregio's in Groningen, Limburg en Zeeland doen deze ontwikkelingen zich eerder en sterker voor dan gemiddeld. Consequentie van de demografische transitie in deze regio's is ook bevolkingsdaling en in sommige regio's huishoudensdaling. Het behoeft geen betoog dat dit gevolgen heeft voor de regionale woningmarkt, economie en arbeidsmarkt en het voorzieningenniveau in de regio's. Onderstaand worden de belangrijkste demografische ontwikkelingen in Nederland geschetst, telkens wordt ter illustratie een voorbeeld uit een krimpregio uitgelicht.

Bevolkingsontwikkeling

De bevolkingsomvang van Nederland zal de komende decennia blijven groeien. Tot en met 2030 wordt de groei op 4,6% geschat en tot en met 2040 op 5,9%. De belangrijkste factoren voor de bevolkingsgroei zijn immigratie naar Nederland en een stijgende levensduur. Uit de cijfers¹ blijkt dat krimpregio's ook veelal een positief buitenlands migratiesaldo hebben (Zuid-Limburg + 1.000 in 2013 bijvoorbeeld) en ook mensen in krimpregio's worden ouder. Toch is het zo dat dit onvoldoende is om te compenseren voor het (veelal) negatieve binnenlandse vertrekoverschot en de negatieve ontwikkeling van de natuurlijke aanwas (het aantal sterftes ligt hoger dan het aantal geboortes). Deze ontwikkelingen per component zijn zichtbaar in de grafiek links voor de regio Zuid-Limburg voor de jaren 2000-2013. In de Nederlandse topkrimpregio's wordt in de komende decennia nog een daling van het inwonertal verwacht. De prognoses voor de Groningse regio's laten van de topkrimpregio's relatief de grootste daling zien: gemiddeld 12% tussen 2010 en 2030.



Vergrijzing

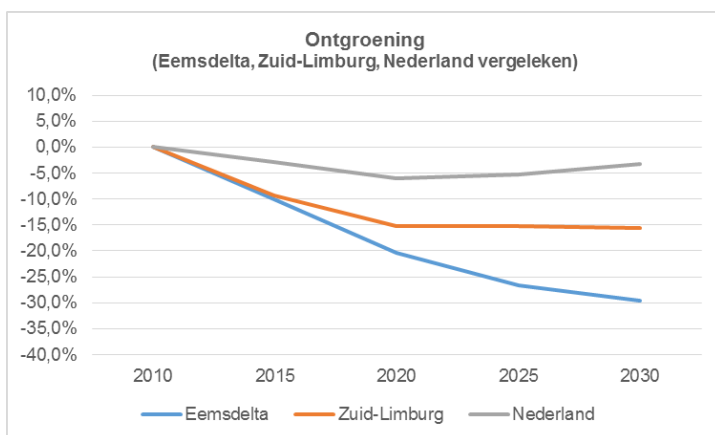
De stijging van de levensverwachting leidt logischerwijs tot een sterke toename van het aantal ouderen in Nederland. De verwachting is dat tot 2030 het aantal oudere senioren (75+) toeneemt met 66%, in 2040 zal dit zelfs 107% zijn ten opzichte van dit jaar. In Zeeuws-Vlaanderen neemt het aantal 75+'ers volgens de prognoses toe met

¹ Voor de analyse is gebruik gemaakt van de volgende prognoses: Limburg: E,til (2014), Zeeland: Primos/IPB (2014), Groningen: Provincie Groningen (2013), Landelijk: CBS/PBL (2014). Voor de feitelijke ontwikkeling de afgelopen jaren is gebruikgemaakt van de meest actuele cijfers van het CBS.

circa 60% tot en met 2030, in deze periode is dat dus iets onder het landelijk gemiddelde. Dit lijkt contra-intuïtief, maar is te verklaren doordat de vergrijzing in Zeeuws-Vlaanderen reeds (sterker) is ingezet. Op dit moment is 9,9% van de bevolking 75 jaar of ouder, terwijl dit in Nederland 7,1% is. In 2030 is dit volgens de prognoses respectievelijk 16,7% en 11,9% van de totale bevolking.

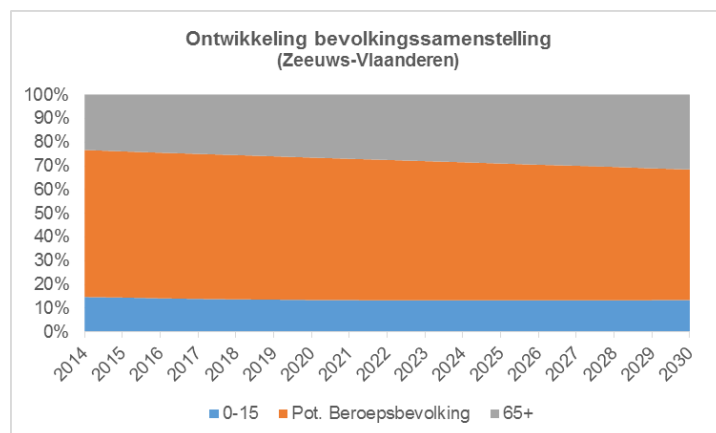
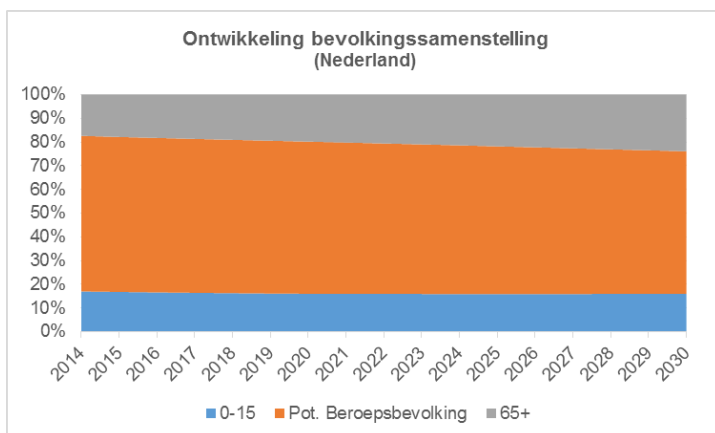
Ontgroening

Tussen 2011 en 2013 werden in Nederland ieder jaar minder kinderen geboren, maar dit jaar is deze trend gekeerd volgens het CBS. Ten opzichte van vorig jaar werden 3.000 meer kinderen geboren. Naar verwachting zet dit door en stijgt het aantal geboorten de komende jaren verder. Ondanks dat neemt het totaal aantal kinderen (0-14 jarigen) ten opzichte van 2014 wel af in Nederland, met het laagste aantal in 2020. In tegenstelling tot de rest van Nederland, waar het totaal aantal kinderen na 2020 weer toeneemt, is in de prognoses voor de krimpregio's een sterkere daling tot en met 2020 zichtbaar met vervolgens hooguit stabilisatie.



Potentiële beroepsbevolking

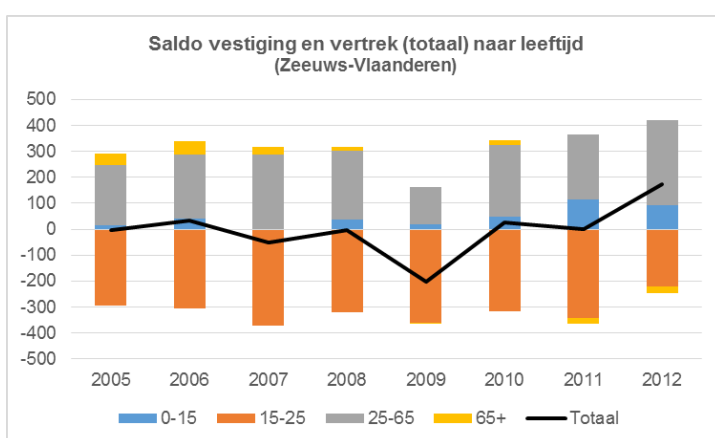
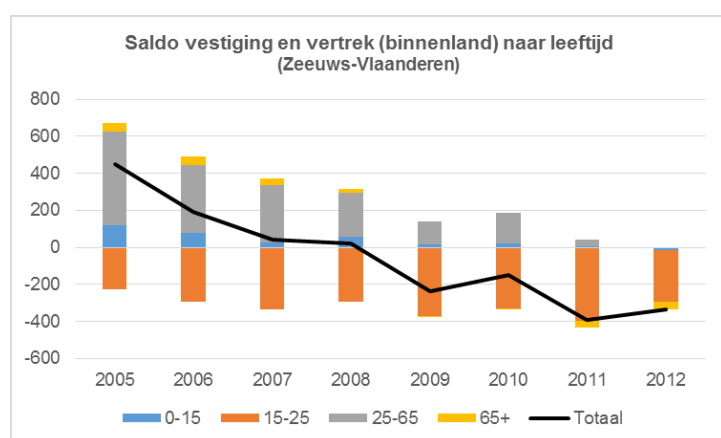
Door de toename van het aantal ouderen en de afname van het aantal kinderen zal ook de potentiële beroepsbevolking afnemen in Nederland. Tussen 2014 en 2030 naar verwachting met 4,3%². In krimpregio's is de afname van de potentiële beroepsbevolking sterker in dezelfde periode, in Zeeuws-Vlaanderen bijvoorbeeld 15,6%. Wanneer de potentiële beroepsbevolking wordt afgezet tegen de kinderen en ouderen is een duidelijk verschil zichtbaar tussen Nederland (links) en krimpregio Zeeuws-Vlaanderen (rechts). In Nederland neemt de druk op de werkende bevolking (financieel en praktisch) toe in de komende jaren. In krimpregio's geldt dit des te meer.



² De verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd naar 67 jaar is hierin nog niet meegenomen.

De trek naar de stad

Zoals al kort aangestipt bij de bevolkingsontwikkeling is in de krimpregio's sprake van een negatief binnenlands migratiesaldo. Dit betekent dat er meer mensen uit deze regio's naar andere gemeenten in Nederland verhuizen dan andersom. Wanneer we nader inzoomen op de vertrek- en vestigingsgegevens dan zien we in de grafiek links dat Zeeuws-Vlaanderen sinds 2008 een negatief binnenlands migratiesaldo heeft. Over alle jaren is het met name de groep 15- tot 25-jarigen die wegtrekt, waarschijnlijk om te studeren. Dit zou betekenen dat er sprake is van selectieve migratie of een brain drain uit krimpregio's. In de grafiek rechts is ook het migratiesaldo uit het buitenland inbegrepen. Zichtbaar is dat het aantal mensen uit het buitenland dat zich vestigt in Zeeuws-Vlaanderen in 2012 genoeg was om te compenseren voor het wegtrekken van een deel van de bevolking. Echter is het nog altijd zo dat voor de groep 15- tot 25-jarigen sprake is van een negatief saldo.



Het is sterk de vraag of deze groep uiteindelijk weer terugkeert naar Zeeuws-Vlaanderen (of andere krimpregio's) wanneer zij de leeftijd hebben bereikt om een gezin te stichten. Trendstudies en prognoses geven aan dat steeds meer jonge ouders de stad verkiezen boven een suburbane omgeving, ook al moeten ze daar potentiële woonruimte en groen voor inleveren.

De demografische bewegingen zoals hierboven geschetst zijn niet alleen van belang voor krimpregio's. De vergrijzing en afname van de potentiële beroepsbevolking zijn ontwikkelingen waar met landelijk beleid ook al op wordt ingespeeld. Hetgeen nog wat minder aandacht lijkt te krijgen, is de selectieve migratie die plaatsvindt van de periferie van Nederland naar de Randstad. Dit heeft niet alleen gevolgen voor de vertrekregio's, maar ook voor de vestigingsregio's. In de kabinetsbrief van 19 december 2014 wordt gesteld dat het kabinet streeft naar "sterke stedelijke regio's, vitale krimpgebieden en versterking van hun onderlinge samenhang." Dit streven, gecombineerd met de veranderende demografische samenstelling van de stedelijke regio's en krimpgebieden, maakt dat Nederland voor een aantal fundamentele keuzes komt te staan.

3. Zit er schot in de zaak?

In onderstaande kaders is per convenantpartner de belangrijkste output voor de diverse acties samengevat. In de deelrapportages per partner wordt de output uitgebreider weergegeven en wordt deze aan de hand van een stoplicht beoordeeld. De voortgang van de afspraken in de convenanten is op basis van een uitgebreide documentstudie en input van diverse respondenten ingevuld en getoetst door vertegenwoordigers van de Rijksdepartementen, de provincies en de regio's.

3.1. Output

Groningen

Kern van het convenant is het opstellen van woon- en leefbaarheidsplannen. Voor de drie krimpregio's zijn deze opgesteld, met ambities voor 2020. Dit biedt een goed kader voor alle plannen op het gebied van woon- en leefbaarheid. In de uitvoering van deze plannen zijn een behoorlijk aantal experimenten ontwikkeld die de regio's op vernieuwende manieren resultaat moeten geven. Een belangrijk onderdeel hiervan is de aanpak van de corporatieve en particuliere woningvoorraad. Met de experimenten die vallen onder 'Gronings Gereedschap' en de al opgebouwde kennis vanuit wijkvernieuwing en de krachtenwijkenaanpak wordt gewerkt aan een passende en kwalitatief hoge woningvoorraad. In de regio's Eemsdelta en De Marne is de transformatieopgave volgens plan door de corporaties vastgelegd in lokale prestatieafspraken.

In het convenant is specifiek aandacht voor de samenwerking en wisselwerking tussen groeigebieden (met name gemeente Groningen) en krimpgebieden. Op het gebied van zorg heeft dit vorm gekregen door de fusie van twee ziekenhuizen en het experiment 'Zorg voor de Toekomst', dat op dit moment loopt. De samenwerking tussen de gemeenten in de krimpregio's en de gemeente Groningen heeft incidenteel plaatsgevonden, maar heeft geen structurele vorm aangenomen.

Om de arbeidsmarkt in Groningen te stimuleren heeft het landelijke project 'Toptechniek in Bedrijf' een regionale uitwerking in Eemsdelta met het 'Centrum voor innovatief vakmanschap Energie-Eemsdelta', dat een toonaangevend technisch opleidingscentrum moet worden voor fossiele energie en windenergie.

In het convenant hadden Provincie en Rijk vastgelegd dat er MKBA's voorzieningen in Eemsdelta en Oost-Groningen en een brede MKBA in De Marne zouden worden uitgevoerd om het lokale keuzeprocess te onderbouwen. De regio's hebben hiervan afgezien omdat ze de financiële middelen liever wilden bestemmen voor meer actiegericht trajecten. Eind 2014 is toch besloten om een MKBA voor Oost-Groningen uit te voeren.

Limburg

Met de aansluiting bij Brainport 2020 heeft de regio Zuid-Limburg de ambitie uitgesproken om op hoog niveau de regionale economie te stimuleren. Limburg Economic Development is de regionale aanjager van Brainport 2020-projecten. De Provincie Limburg is onderdeel van LED en stemt de regionale plannen af met de afspraken in het convenant.

De regio Zuid-Limburg is zich bewust van het belang van grensoverschrijdende samenwerking voor met name de regionale economie. Onderdeel van het wegnemen van grensbarrières is het

realiseren van goed grensoverschrijdend openbaar vervoer. Het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport zet primair in op de verbindingen met Düsseldorf, Luik en Aken. Er wordt door meerdere partijen hard aan gewerkt om deze grensoverschrijdende verbindingen te verbeteren. Grensoverschrijdend wonen en werken wordt echter nog steeds bemoeilijkt door wet- en regelgeving en doordat inwoners van de grensregio het buitenland niet scherp op het netvlies hebben.

Om regionale opgaven rond wonen, werken en voorzieningen te integreren is er in de regio gewerkt aan intergemeentelijke structuur- en woonvisies. Eind 2014 is het Provinciaal Omgevingsplan Limburg (POL) vastgesteld, die de basis vormt voor de intergemeentelijke visies die in ontwikkeling zijn. Zowel Noord-, Midden- als Zuid-Limburg zijn hiermee bezig.

Om de particuliere woningvoorraad aan te pakken is de regio op zoek naar nieuwe financieringsvormen. Inmiddels lopen er vijf pilots waarin praktische ervaring wordt opgedaan met financiële arrangementen. De inzet rond wonen heeft onder meer geleid tot een intensiever planvoorraadbeheer, maar over het algemeen kan gezegd worden dat er in Zuid-Limburg niet veel voortgang geboekt is op het thema wonen.

Op het gebied van zorg lopen er verschillende experimenten die vernieuwing in aanbod en spreiding van zorg beogen. De proeftuinen Blauwe Zorg, Mijn Zorg en Anders Beter zijn inmiddels in de uitvoerfase gekomen en de eerste resultaten zijn veelbelovend. Ook op het gebied van onderwijs wordt aan de hand van experimenten gezocht naar vernieuwing en verbetering. Met onder andere schooloverstijgende onderwijsteams en een doorlopende leerlijn vmbo-mbo wordt het regionale onderwijsaanbod verbeterd en toekomstbestendig gemaakt.

Zeeland

De totstandkoming van de MKBA Wonen, Voorzieningen en Economie voor Zeeuws-Vlaanderen neemt een centrale rol in het convenant in. Herstructurering van de woningvoorraad blijkt de grootste opgave voor de regio. Kans voor vitalisering van de regionale woningmarkt is het aantrekken van Belgen. Met deze analyse heeft de regio een belangrijk aanknopingspunt voor vervolgstappen in handen gekregen.

Er is al in 2011 een Masterplan Voorzieningen voor Zeeuws-Vlaanderen opgesteld, welke als basis moest dienen voor een regionaal voorzieningenbeleid. De beoogde integrale en afgestemde implementatie – een van de acties uit het convenant – is niet van de grond gekomen.

Met het initiatief voor een Maintenance Value Park in Terneuzen en een bijbehorend kennis- en innovatiecentrum (KI<) wil de regio de stad Terneuzen als World Capital of Maintenance op de kaart zetten. Het project lijkt goed van de grond te komen en KI< is al in bedrijf, ook al is er nog geen vaste fysieke locatie gevonden. Het bedrijfsleven (o.a. DOW Chemical) is bij het MVP betrokken.

Op het gebied van onderwijs heeft de regio de lijn die al was opgezet voor het convenant doorgezet: met de OnderwijsAutoriteit als aanjager wordt er in de regio gezocht naar innovatief en toekomstbestendig onderwijs. Een doorlopende leerlijn vmbo-mbo staat in de steigers en een samenwerkingsplan voor primair onderwijs is inmiddels in de regio en door het Rijk goedgekeurd.

In de regio lopen een aantal projecten die grensoverschrijdend werken en leren willen bevorderen. Overheid en bedrijven zoeken bijvoorbeeld in het project Bedrijf+School manieren om samenwerking tussen bedrijven en scholen aan beide kanten van de grens te stimuleren.

Voor het thema wonen lopen verschillende experimenten die de particuliere woningvoorraad moeten aanpakken. Deze lopen over het algemeen goed, maar grootschaligere en structurele maatregelen of experimenten ondervinden financieringsproblemen.

Het Rijk

Om de verschillende krimpregio's te ondersteunen zijn in opdracht van het Rijk en van de betrokken provincies Atlassen voor Grensoverschrijdende Kansen opgesteld. Het geeft de regio's zicht op de kansen die er over de grens liggen en wat er nog moet gebeuren om deze kansen te benutten.

Het Rijk heeft gemeenten en regio's concreet ondersteund op het woondossier door de inzet van de Juridische Expertpool Planschade wanneer plancapaciteit moest worden bijgesteld en er sprake was van planschade.

Voor experimenten op het gebied van zorg of onderwijs, in het kader van bevolkingsdaling, verleent het Rijk waar nodig zijn expertise en zoekt naar mogelijkheden om experimenten doorgang te laten vinden. Op het gebied van onderwijs is door aanpassing van regelgeving samenwerking en fusie gemakkelijker gemaakt. Ook de opzet van accountmanagers van OCW voor verschillende deelgebieden is een stap vooruit op dit dossier.

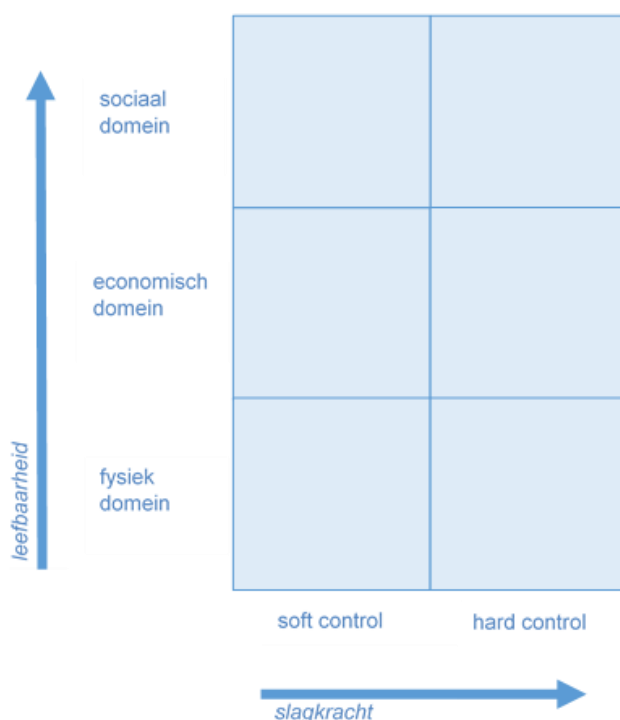
Op het gebied van zorg heeft de inzet van het Rijk wisselend succes. Wet- en regelgeving wordt soms als knellend ervaren, maar heeft vooralsnog niet tot aanpassingen geleid. Naar verwachting wordt na de Provinciale Statenverkiezingen een brief over de curatieve zorg in krimpregio's naar de Tweede Kamer gestuurd. De inhoudelijke ondersteuning bij zorgexperimenten wordt door de regio's gewaardeerd.

4. Wat zijn de opgaven de komende jaren?

Uit het vorige hoofdstuk mag opgemaakt worden dat er goede voortgang is geboekt. Inmiddels is door een aantal regio's de programmeringsfase op een aantal domeinen doorlopen en zijn stappen gezet in het in beeld brengen van de opgaven. Het opstellen van rapporten, plannen en uitvoeringsprogramma's en het – in sommige gevallen – zetten van de eerste stappen in de uitvoering hebben ertoe geleid dat een aantal inhoudelijke opgaven aan het licht is gekomen. Ook wordt op het gebied van de samenwerking een aantal opgaven gesignaleerd. Dit hoofdstuk bevat de rode draden zoals die aan het licht zijn gekomen in de hoofdstukken 'Resultaten in perspectief' in de deelrapportages.

4.1. Witte vlekken en risico's: inhoudelijk

In de oorspronkelijke analyses van het Topteam krimp werd op 2 dimensies een opgave gesignaleerd, de inhoudelijke dimensie (leefbaarheid) en de dimensie slagkracht. De inhoudelijke dimensie is onderverdeeld in de domeinen sociaal, economisch en fysiek. Op de as van de slagkracht zijn soft en hard control weergegeven. Afhankelijk van de aanwezige slagkracht in de regio (het bestuurlijke vermogen – bij gemeenten en middenveld – om problematiek en kansen in kaart te brengen en aan te pakken) zal per domein een ander type interventie nodig zijn. Wanneer een regio (publieke en private partijen) in staat is stevig te sturen op een domein dan is sprake van hard control. Is dit niet het geval dan is sprake van soft control. Per topkrimpregio zijn dus voor het sociale, economische en fysieke domein andere interventies noodzakelijk die afhangen van de gezamenlijke bestuurlijke slagkracht in de regio.



Onderstaand worden de belangrijkste opgaven per regio benoemd, vervolgens wordt ook een aantal onderwerpen geïdentificeerd die in alle regio's spelen en waar gezamenlijk inzet op gepleegd zou kunnen worden.

Zeeland

Voor de provincie Zeeland geldt dat belangrijke stappen zijn gezet als het gaat om de koppeling tussen economie en arbeidsmarkt. Dit is ook nodig gezien de economische activiteiten en ambities voor de regio. Goede leefbaarheid is een voorwaarde om arbeidsmigranten (en hun gezinnen) te kunnen binden: de aandacht voor voorzieningen en bereikbaarheid (mobiliteit) kan in dit licht nog beter. Als het gaat om voorzieningen vraagt het op peil houden van zorg- en welzijnsvoorzieningen

aandacht: het aanbod moet aansluiten bij de veranderende behoefte van de bevolking. Zo zal het gebruik van bijvoorbeeld sportvoorzieningen afnemen bij een vergrijzende bevolking, terwijl de vraag naar eerstelijnszorg en dagbesteding toeneemt. Ook de bereikbaarheid vraagt hierbij aandacht: senioren zijn minder mobiel en eerder afhankelijk van openbaar vervoer.

Leren van Zeeland: onderwijs

In Zeeland heeft de voortgang op het thema onderwijs een vogelvlucht kunnen nemen door de noodzaak om een blijvend aanbod van beroepsonderwijs en hoger onderwijs te garanderen. Dit is relevant voor behoud van de vitale economie van deze regio. Er is vanuit het Rijk (OCW) ruimte, tijd en inzet gegeven om na de analyse van de Taskforce in Zeeland in 2009 een vijfjarige pilot in te richten. Het instellen van de Onderwijs Autoriteit Zeeland – een onafhankelijke partij met doorzettingsmacht – heeft gezorgd dat onderwijs, ondernemers en overheid tot samenwerking zijn gekomen en dat de eerdere patstelling tussen deze partijen is doorbroken. Kritische succesfactoren voor de aanpak in Zeeland zijn: korte lijnen (in de regio, maar ook in Den Haag) en doorzettingsmacht; belangen bij elkaar brengen en knopen doorhakken.

Groningen

De relatief beperkte aandacht voor het structureel verbeteren van de economie en arbeidsmarkt in Groningen vraagt om een inhaalslag. De al jarenlange hoge werkloosheid in Groningen en de lage inkomens worden wel aangejaagd met incidenteel geld (ook vanuit het Rijk) wat voor een tijdelijke impuls zorgt. Vooral nog heeft deze inzet niet geleid tot een structurele verbetering van de sociaal-economische positie van de bevolking. Hierop inzetten kan het verdienend vermogen van inwoners en bedrijven in de Groningse krimpregio's verhogen en Groningen ook een provincie met een 'internationaal vestigingsklimaat', zoals in het convenant verwoord, worden. De Groningse krimpregio's lopen voorop als het gaat om aanpak gericht op wonen en leefbaarheid, een belangrijke basis voor een goed vestigingsklimaat. Als het verdienend vermogen wordt verbeterd ontstaan ook meer mogelijkheden voor financiering uit andere wegen, bijvoorbeeld doordat eigenwoningbezitters grotere financiële slagkracht krijgen. Risico is uiteraard de belevingsproblematiek, waarvoor recentelijk wel een concreet plan van aanpak is gepresenteerd. Voor de toekomst lijkt een verbinding tussen deze twee leefbaarheidskwesties dan ook onvermijdelijk.

Leren van Groningen: wonen

In Groningen is de aanpak van de woningvoorraad in rap tempo van planvorming naar uitvoering gebracht. Dit was mede ingegeven door de urgentie van het probleem: de demografische ontwikkelingen en de veranderde woonwensen maakten veranderingen in de (corporatieve) woningvoorraad (en de plancapaciteit) noodzakelijk. Hiertoe is een instrumentenbox voor de particuliere voorraad ('Gronings Gereedschap') ontwikkeld: een bundeling van initiatieven die kunnen bijdragen aan een oplossing voor achterstallig onderhoud en verpaupering. Om goed op stoom te kunnen komen worden tien uitgewerkte instrumenten ook al toegepast in de praktijk: deze experimenten vinden in verschillende gebieden plaats. Kritische succesfactoren voor de aanpak in Groningen zijn: lef tonen – niet wachten op 'het' antwoord; klein beginnen maar tegelijk massa maken.

Limburg

In (Zuid-)Limburg wordt hard getrokken aan de economische ambities en in het kielzog daarvan de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt. De aanpak rond leerlingendaling en de vastgoedproblematiek die daarmee gepaard gaat verdient nog extra aandacht (ook in relatie tot overige kindvoorzieningen). Voor zorg is de aanpak geconcentreerd rondom de proeftuinen, hierin worden de juiste thema's beetgepakt en wordt de uitdaging om deze initiatieven verder op te schalen. Tot slot is het betrekken van de maatschappelijke partners op het wonen-dossier een belangrijke uitdaging, omdat de voortgang wat achterblijft bij de andere thema's terwijl de opgave er niet minder om is geworden. De grootste problematiek zit in de financiële opgave, in combinatie met de extramuralisering.

Leren van Limburg: economie

In Limburg staat het aanjagen van de economische motor centraal om de regio ook in de toekomst vitaal en leefbaar te houden. Ingezet wordt op de Limburgse topsectoren waarbij de vier campussen in de provincie als groeikernen dienen. Daaromheen worden projecten opgezet en aangejaagd om het MKB te betrekken en de onderlinge verbinding te versterken, de juiste mensen op te leiden en de 'infrastructuur' voor open innovatie te verbeteren. Het programma zorgt voor een enorme (economische) dynamiek in de regio's en de eerste signalen zijn er dat het zijn vruchten begint af te werpen. Kritische succesfactoren voor de aanpak in Limburg zijn: bereidheid tot investeringen bij de provincie en het grootbedrijf in de regio, gezamenlijke economische agenda (Brainport 2020, RIS3 OP-Zuid en Een Koers voor Limburg samen) en een samenhangende aanpak op business, technology, people en basics.

Naast de accentverschillen per provincie is er een aantal thema's dat voor alle provincies, en ook het Rijk, in de toekomst extra aandacht verdient:

Arbeidsmarkt

Een van de componenten van de demografische transitie is dat de (potentiële) beroepsbevolking afneemt. Hoewel er sprake is van accentverschillen tussen de regio's, staan zij allen voor een grote opgave. In (Oost-)Groningen zijn relatief veel mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. De regio staat voor de uitdaging, mede in het licht van de inwerkingtreding van de Participatiewet per 1 januari 2015, zoveel mogelijk van deze mensen aan het werk te helpen. Voor Zeeland is het niet zozeer nodig mensen aan het werk te helpen (gezien de structureel lagere werkloosheid dan het landelijk gemiddelde), maar geschikte mensen te vinden om aan de vervangings- en uitbreidingsvraag te voldoen. Ook blijft de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt een prioriteit: omdat de aanwas minder wordt, is het van groot belang dat de jongeren in de regio de juiste vaardigheden meekrijgen om in het regionale bedrijfsleven aan de slag te kunnen. In Limburg is de opgave tweeledig. Wil men de groeiambities realiseren in Limburg, dan zal het nodig zijn de arbeidsparticipatie de komende jaren te verhogen (de zij-instroom activeren). Hiermee kan een belangrijk deel van de opgave worden gerealiseerd, maar zelfs wanneer dit boven het landelijk gemiddelde wordt gebracht, zal het in het meest positieve scenario nodig zijn talenten vast te houden en mensen van buiten aan te trekken. Het verbeteren van het woon- en leefklimaat is hiervoor een belangrijke randvoorwaarde.

Voor elk van de provincies geldt dat hier, vanwege de ligging aan de grens, een grensoverschrijdende component in zit. Het gaat daarbij om:

- Grensoverschrijdend openbaar vervoer waar grenspondelaars gebruik van (kunnen) maken (met name voor Zeeland en Groningen).
- Erkenning van diploma's (Nederland- Duitsland).
- Meer bekendheid met wat er aan weerkanten van de grens te bieden is. Zo bestaat het beeld dat de bedrijven in het Duits grensgebied met Groningen, die veelal kampen met personeelskrapte, juist op zoek zijn naar het type werknemer dat in Groningen is te vinden. Ook de mindset van bewoners van grensgebieden speelt daarin mee: is hen bekend wat de belemmeringen voor grensoverschrijdend werken zijn en of die te overbruggen zijn?
- Cultuurverschillen, zoals taalbarrières maar ook verschillen in bedrijfsculturen tussen de Nederlandse en Duitse bedrijven.

Grensoverschrijdend

Het grensoverschrijdende aspect is natuurlijk breder dan alleen de arbeidsmarkt. Het slechten van grensbarrières (juridisch, sociaal en cultureel) kan enorme voordelen bieden voor de regio's aan weerszijden van de grens. Lage agglomeratievoordelen kunnen hoge agglomeratievoordelen worden wanneer men elkaars kennis en voorzieningen meer benut. Voor bedrijven betekent dit dat de afzetmarkt en het aanbod van werknemers kan worden vergroot. Inwoners kunnen wederzijds gebruikmaken van elkaars voorzieningen. Het cultureel aanbod wordt groter, wat ten goede komt aan de aantrekkelijkheid van het woon- en leefklimaat. Maar ook zorgaanbieders kunnen, bij het wegvallen van grensbarrières, een nieuwe markt aanboren en cliënten zouden meer te kiezen hebben. Voordat dit gerealiseerd kan worden zijn er zeker nog belemmeringen (naast wat genoemd is voor de arbeidsmarkt) zoals:

- Verschil in huizenprijzen
- Het gebruik van grensoverschrijdende zorgvoorzieningen vanwege het ontbreken van afspraken tussen verzekeraars
- Diploma-accreditatie.

De indruk bestaat echter steeds meer dat het grootste obstakel het nemen van concrete initiatieven is, gericht op het wegnemen van de barrières. Steeds meer begint het besef te ontstaan dat het niet nodig is om op regelgeving uit Den Haag te wachten, maar dat het zaak is te beginnen. Vaak is het namelijk ook zo dat regels helemaal niet hoeven te worden veranderd om tot de gewenste samenwerking te komen. De grootste winst zit veelal in het overbruggen van 'onbekend maakt onbemind'.

Omdat alle drie de topkrimpprovincies ook grensprovincies zijn, is het verzilveren van de kansen die er op dit gebied zijn van belang voor alle krimpregio's. Toch verdient ook dit onderwerp enige nuance, omdat de Limburgse ambitie en ook de mogelijkheden die grensoverschrijdende samenwerking biedt van een andere aard zijn dan die in Groningen en Zeeland. Zuid-Limburg is als regio een gelijkwaardige partner in de samenwerking met de regio's Aken en Luik. Wanneer het mogelijk is alle barrières weg te nemen ontstaat een stedelijke agglomeratie die kan concurreren met de regio Amsterdam. Voor Groningen is de belangrijkste kans de vraag naar arbeid

die er aan de andere kant van de grens is. Voor Zeeland is de arbeidsmarkt belangrijk (zowel als het gaat om het aan het werk helpen van Zeeuwen in België als andersom), maar wordt ook actief geprobeerd Vlamingen aan te trekken om in Zeeuws-Vlaanderen te komen wonen.

Particuliere voorraad

Ondanks dat wonen een belangrijk onderdeel is van de krimpaanpak en de convenanten, ligt er in alle regio's nog een vraagstuk rond de particuliere woningvoorraad. In Groningen zijn veel experimenten opgezet, waar Limburg en Zeeland straks wellicht van kunnen leren. Een probleem dat in geen van de regio's nog is opgelost is het rondkrijgen van de financiering van de opgave, ondanks dat daar goede ideeën over zijn.

Relatie krimp en groei

In 'Groningen op Koers' is expliciet de doelstelling omschreven om een verbinding te maken tussen de krimpgebieden en het groeigebied stad Groningen (i.c.m. Assen). Hier zijn stappen in gezet en partijen staan er positief in, maar het is nog niet van de grond gekomen zoals gewenst. Positief is dat de relatie wordt genoemd in de MIRT gebiedsagenda. Het Rijk doet haar best om in de Agenda Stad het thema verbinding krimp en groei ook op te nemen. Niet alleen voor Groningen is deze verbinding namelijk interessant, ook voor Limburg, met enkele G32-leden in de krimpregio maar ook de stad Aken net over de grens, waar nog een lichte groei wordt verwacht. Vanuit Vlaanderen is juist recent een trek naar de regio Zeeuws-Vlaanderen te zien, zodat ook daar de relatie groei- en krimpgebieden belangrijk is.

Maar de relatie krimp en groei kan ook anderszins geïnterpreteerd worden met Zuid-Limburg in gedachte. Hier wordt een economische groei nagestreefd terwijl de bevolking en het aantal huishoudens daalt. Natuurlijk is een dergelijke strategie niet te kopiëren naar Groningen, Zeeland of welk ander gebied dan ook. De gedachte van een kwalitatieve groei en kwantitatieve krimp kan echter ook betrekking hebben op leefbaarheid, verbetering van voorzieningen of woongenot.

Knelpunten wet- en regelgeving

Het thema knelpunten in wet- en regelgeving verdient speciale aandacht, niet alleen omdat het krimpregio's raakt, maar omdat het begrip 'knelpunten in wet- en regelgeving' op zichzelf al discussie oproept. Wanneer het Rijk het hier over heeft dan gaat het om een oplossing of aanpak die op dit moment wel of niet mogelijk is omdat iets wel of niet mág volgens de letter van de wet. Partijen in de provincies hebben het over de uitwerking van wet- en regelgeving die negatiever is voor krimpregio's dan gemiddeld in Nederland. Dus eigenlijk stellen zij niet zozeer knelpunten in wet- en regelgeving ter discussie, maar knelpunten in landelijke kaders. Een voorbeeld hiervan is dat een thuiszorgorganisatie een vergoeding krijgt voor het in 10 minuten aantrekken van steunkousen. Deze vergoeding is hetzelfde in de stad als op het platteland, terwijl je er daar 10 kilometer verder voor reist. Het bieden van zorg is duurder, want naast de langere reistijd heeft men ook te maken met meer regie en planning. Een tweede, regelmatig aangehaald, voorbeeld is de ingeperkte rol van woningcorporaties. Hierdoor is het opkopen van particulier bezit moeilijker gemaakt, terwijl dit in de regio's juist een belangrijk onderdeel van de aanpak van de particuliere

voorraad is. Het gaat om het opkopen van blokken door corporaties om deze vervolgens op te knappen of te slopen, omdat dit efficiënter is dan wanneer dit door particulieren wordt gedaan. Het kan en mag nog wel volgens de letter van de wet, maar de businesscase is voor corporaties nu dusdanig onaantrekkelijk dat het niet gebeurt. Het verschil in perceptie tussen 'de letter van de wet' en de 'uitwerking van de wet' zal voor het vervolg overbrugd moeten worden.

Wat deze twee voorbeelden ook duidelijk maken is dat de ambities in krimpregio's soms op gespannen voet staan met landelijk beleid en met de marktwerking in bepaalde sectoren. Het is nu eenmaal zo dat het vooral het maatschappelijk middenveld is dat de rekening gepresenteerd krijgt van de bevolkingstransitie, meer nog dan de lokale overheden. Dit betekent dat wanneer daar niet op ingespeeld wordt de verschillen tussen krimpregio's en de rest van Nederland groter zullen worden. In het TMR rapport wordt aanbevolen rekening te houden met verschillen tussen regio's bij het ontwikkelen en vaststellen van beleid en zo nodig ook tijdig aan te passen.

Door respondenten uit de provincies en regio's aangeleverde knelpunten in wet- en regelgeving

Onderwijs

- Hoewel de fusietoets versoepeld is, zal deze in de praktijk nog steeds vaak toegepast moeten worden omdat de grens (een bestuur met 2.500 leerlingen) nog altijd relatief laag is.
- Wet- en regelgeving rondom samenwerking in het primair onderwijs biedt onvoldoende ruimte om het concept 'Netwerkschool' toe te kunnen passen.
- In de meest vergaande samenwerking (een holdingconstructie) zonder fusie, blijft het nodig om scholen uit te ruilen tussen besturen (waarbij van bevoegd gezag veranderd wordt). Een echte samenwerkingsschool, met juridische basis, is dus alleen mogelijk bij een veelkleurig bestuur. En dat is bijzonder lastig te realiseren.

Wonen en ruimte

- De gemeente Delfzijl is tot een financieel arrangement gekomen met de provincie en het Rijk om de Vennenflat van corporatie Acantus te kopen voor sloop. Toen de financiering rond was en men de koop wilde regelen, werd er toch nog een probleempunt gesignaleerd: de appartementen in de Vennenflat hadden eerst voor verkoop aan de bewoners aangeboden moeten worden.
- Het verlengen van het 6%-tarief voor verbouwen en herstellen van woningen (loopt af per 1 juli 2015). Van belang voor de aanpak van de particuliere voorraad en een impuls voor de bouwsector.
- Het onderbrengen van functies in gebieden die ten diensten staan van de 'primaire waterkering' is niet mogelijk. (NB: voor Zeeland is hier in het kader van de crisis- en herstelwet een uitzondering voor gemaakt in Cadzand).
- Opkopen van particulier bezit door corporaties is door beleid die de rol van corporaties inperkt, minder aantrekkelijk geworden, terwijl dit een impuls kan geven aan de woningvoorraad c.q. sloopopgave.
- Actieve rol van woningcorporaties in krimpggebieden vereenvoudigen, o.a. participeren in projecten als regionale stimulering van de woningmarkt (bijvoorbeeld Uw Nieuwe Toekomst in Zeeuws-Vlaanderen) blijkt lastig.

Zorg

- Vlamingen die in Nederland werken en in Vlaanderen wonen, zijn in beide landen verplicht een zorgverzekering af te sluiten, ook als zij niet in Nederland gebruikmaken van zorg (zoals vaak het geval is).
- Intensieve samenwerking tussen zorgpartijen mogelijk maken in krimpregio's, zodat deze regio's van goede zorg voorzien kunnen blijven.
- Landelijk gelden overal dezelfde vergoedingen die zorgpartijen in de thuiszorg ontvangen van verzekeraars voor zaken als het aantrekken van steunkousen. In landelijke gebieden is de reistijd zo groot dat de financiering de kosten niet dekt.
- Regelgeving rond samenwerking in de zorg (i.r.t. marktwerking) schrikt partijen af om tot de gewenste optimalisaties te komen

Grensoverschrijdend

- Volgens landelijke regels zijn er grenzen aan de uitstoot voor o.a. stikstof. Zeeland kan nog maar weinig uitstoten, terwijl volgens respondenten de aldaar gemeten waarden voor een groot deel afkomstig zijn uit België en Noord-Brabant.
- Automatische wederzijdse erkenning van diploma's Nederland en Duitsland.

Samenwerking

- Ontzorgen van regionale samenwerkingsverbanden door administratie te verminderen, zoals de btw-heffing in situaties dat samenwerkende gemeenten de betreffende btw niet kunnen verrekenen of claimen bij het btw-compensatiefonds, of het samenwerkingsverband de btw niet kan doorschuiven aan de gemeenten. Btw vormt dan een extra kostenpost bij het samenwerkingsverband. Dit doet zich bijvoorbeeld voor bij het oprichten van een gezamenlijk regiokantoor of de gezamenlijke inkoop in het kader van de Wmo.

Financiering en bekostiging

Het financieren van de opgave is een vraagstuk waar alle partijen voor komen te staan. Zoals reeds aangestipt komt het grootste deel van de rekening bij het maatschappelijk middenveld terecht, meer nog dan bij de (lokale) overheid. Ook de inwoners van krimpgebieden zullen in hun portemonnee geraakt worden. Vaak is er voor gemeenten nog wel, hoe pijnlijk ook, een mogelijkheid om te bezuinigen. Dit moet ook gezien worden in de context van de bekostiging die gemeenten ontvangen voor de extra taken en verantwoordelijkheden die zij er per 1 januari 2015 bij hebben gekregen. Ook hebben gemeenten gebruik kunnen maken van een tijdelijke krimpmaatstaf; op dit moment is nog niet bekend of deze wordt voortgezet. Dat het grootste deel van de rekening bij het middenveld terecht komt, komt omdat bezuinigingen gevolgen hebben voor (sport)verenigingen en welzijnsinstellingen die afhankelijk zijn van subsidies of bijdragen in de exploitatie (van vastgoed). Door een afname van het aantal leerlingen zien schoolbesturen hun inkomsten teruglopen. Dat betekent natuurlijk ook dat ze minder uitgaven hebben, maar de daling van de lasten volgt altijd later omdat scholen eerst nog in te grote gebouwen zitten en overvallig personeel hebben. Thuiszorgaanbieders hebben te maken met hogere lasten vanwege de afstanden die afgelegd moeten worden. Woningcorporaties staan voor een relatief grote sloopopgave en de extramuralisering en bezuinigingen zullen consequenties hebben voor het maatschappelijk vastgoed en zorgvastgoed dat zij

bezitten. Verdieneffecten zijn minimaal doordat er nauwelijks of geen mogelijkheden zijn voor nieuwbouw en het uitponden van bezit is nagenoeg geen optie.

Uiteraard mag niet vergeten worden dat schoolbesturen, zorgorganisaties en woningcorporaties in sommige gevallen nog beschikken over (al dan niet aanzienlijke) reserves. De grote uitdaging is dan ook het beschikbare en benodigde geld op tafel te krijgen. Het is dus van belang het maatschappelijk middenveld te verleiden door ze in te laten zien dat investeren in de leefbaarheid en vitaliteit van de regio ook voor hun van belang is. Zonder gezamenlijk perspectief zal de neerwaartse spiraal zich verder doorzetten en wordt de problematiek op termijn alleen maar groter. Om de partijen te verleiden is het noodzakelijk de bestuurskracht en samenwerking tussen overheden te verstevigen (zie ook de volgende paragraaf), zodat een gezamenlijk aanbod gedaan kan worden aan de maatschappelijke partners. Dit is ook van belang omdat individuele gemeenten alleen vaak onvoldoende gesprekspartner zijn voor de regionaal opererende partijen in het veld. De komende tijd zal echter leren in hoeverre deze businesscases sluitend te maken zijn of dat ambities moeten worden bijgesteld.

4.2. Samenwerking / regionale slagkracht

Groningen

In Groningen zijn integrale WLP's (Woon- en Leefbaarheidsplannen) opgesteld voor en door de drie regio's, waarbij veel partijen zijn betrokken en geconsulteerd. Ook hebben bewoners en lokale partijen een rol in de uitvoering, met de aandacht voor burgerparticipatie, eigen kracht en de ruimte die er is voor experimenten. Hiermee is de aanpak in Groningen op een aantal dossiers relatief snel vanuit het convenant en de WLP's in de uitvoeringsfase gekomen. Belangrijk is daarom nu door te pakken en ook op de andere dossiers de stap te maken van de experimentenfase naar regionale programmering, bestendiging en uitvoering. Daar waar een gezamenlijke en samenhangende benadering zijn vruchten begint af te werpen is het voor betrokken partners zaak vertrouwen in de aanpak te houden en deze vast te houden.

Zichtbaar is dat in Groningen maatschappelijke partners en bedrijfsleven zijn betrokken na het opstellen van een visie, waarbij partijen gezocht zijn die zich aan de doelstellingen willen committeren, waarna een gezamenlijk plan opgesteld kon worden. In andere gevallen zijn partijen pas betrokken in de uitvoering van door overheden geformuleerde acties. Dit is minder kansrijk om ook commitment bij de andere partners te realiseren. Ander punt van aandacht is dat de gezamenlijke slagkracht nog relatief laag lijkt te zijn. Vanuit partijen in de regio's wordt geopperd te komen tot een uitvoeringsorganisatie. Van belang is verder dat het leereffect van de experimenten en aanpak voor de WLP's goed geborgd wordt door structureel contact tussen de Groningse regio's. Het zou zonde zijn als waardevolle, opgedane kennis verloren gaat. De beoogde herindeling van de 4 gemeenten in de regio Eemsdelta en de gemeenten de Marne, Winsum en Bedum zal naar verwachting de slagkracht vergroten en de uitwisseling vergemakkelijken.

Limburg

In de Limburgse projecten wordt veel gerealiseerd en partijen zien het als winst dat men structureel met elkaar om tafel zit. Tegelijk wordt ook de urgentie gezien het besturingsmodel, gebaseerd op netwerksturing, te versterken en het gezamenlijke punt op de horizon beter met elkaar te definiëren. De samenwerking in Limburg is sterk inhoudelijk gedreven. Samenwerking aan de po-tafel en voor vmbo-mbo komt goed van de grond. Op het economische vlak fungeert de triple helix steeds effectiever en fungeert deze als vliegwiel voor allerlei nieuwe ontwikkelingen. Voor zorg is dat op veel kleinere schaal zichtbaar. Alleen het wonen-dossier lijkt nog sterk publiek gedreven en daarin komt de samenwerking met bedrijfsleven en middenveld nog beperkt van de grond.

De relatie tussen de centrumgemeenten en de randgemeenten was in de beginfase van het convenant nog niet sterk, maar is verbeterd doordat de randgemeenten ook meer bij Limburg Economic Development zijn betrokken en steeds meer de meerwaarde van samenwerking zien, door goede ervaringen op dossiers buiten de krimp. Ook in de toekomst blijft het van belang om aandacht te houden voor deze verhoudingen en voor goede procesafspraken tussen centrumstad-randgemeente(n), waaronder de aard van de uiteindelijk te maken inhoudelijke afspraken.

Wel is zichtbaar dat op het niveau van de koers (het convenant en uitvoeringsprogramma) de intensiteit van de samenwerking wat is afgenomen het afgelopen jaar. De operationele verantwoordelijkheid is steeds meer in de uitvoerende partijen belegd. Al met al is de ontwikkeling van de netwerksturing in Limburg positief. Toch bestaat bij een aantal partijen het gevoel dat men op een kruispunt staat nu steeds meer wordt geschakeld naar de uitvoering. Er is daardoor behoefte aan accentverschuiving in de prioriteitenstelling, bijvoorbeeld de grensoverschrijdende samenwerking, het sturen op een aantal cross-overs tussen stuurgroepen (bijvoorbeeld economisch) en meer aandacht voor de ambitie van Zuid-Limburg als een Europese topregio.

In Noord- en Midden-Limburg is te zien dat het voorbeeld van Zuid-Limburg (brede samenwerking en nadruk op economie) wordt gevolgd. In Noord-Limburg is met een hernieuwd commitment van provincie en regio aan Greenport Venlo nogmaals benadrukt dat dit als de belangrijkste kans voor vooruitgang van de regio wordt gezien. De verankering van de samenwerking rond de kwaliteit van de leefomgeving blijft een aandachtspunt in de regio. In Midden-Limburg zijn door Keyport 2020 vergaande economische ambities geformuleerd. Vanaf 2015 wordt de samenwerking in de regio vernieuwd door netwerkorganisatie SML die de GOML vervangt. Dit biedt nieuwe mogelijkheden voor samenwerking tussen de verschillende partijen. Ook zet Midden-Limburg in op een goede aansluiting van beroepsonderwijs op de regionale arbeidsmarkt.

Zeeland

In de uitvoering van Zeeuwse convenant is vooral aangehaakt op de bestaande overlegstructuren. Het convenant is in de beleving van de partijen mede daardoor weinig op het netvlies geweest in de uitvoeringsfase, met als resultaat versnippering in de uitvoering. Hoe de samenwerking heeft gewerkt, verschilt wel sterk per thema.

Voor onderwijs lag al een goede basis voor stappen voorwaarts die vervolgens tijdens de looptijd van het convenant ook (grotendeels) vorm hebben gekregen. De OAZ heeft hier een belangrijke, aanjagende rol in gespeeld. De samenwerking is vooral in het primair onderwijs vergevorderd. Voor zorg is juist gekozen voor een samenwerking van onderop. Dit is een bewonderenswaardig initiatief maar de opgaven in Zeeuws-Vlaanderen zijn zo omvangrijk dat met een steviger structuur waarschijnlijk meer effect zou zijn behaald.

De regio Zeeuws-Vlaanderen bestaat uit drie gemeenten die ieder een sterke eigen identiteit kennen. Hierdoor is het moeilijk de neuzen dezelfde kant op te krijgen en in het kader van uitvoering van de maatregelen uit de MKBA en het masterplan voorzieningen is dit tot nog toe niet gelukt. De bestuurders van gemeenten en provincie overleggen met het Rijk in de Stuurgroep Leefbaarheid en Bevolkingsontwikkeling. Er is voor deze integrale stuurgroep geen betrokkenheid vanuit onderwijs en ondernemers. De overige thema-gerelateerde samenwerkingsverbanden zijn in de loop van de uitvoering van het convenant opgegaan in deze stuurgroep. Alleen het programmateam Zeeuws-Vlaamse Kanaalzone heeft daarnaast nog vorm: hier worden de ontwikkelingen van dit specifieke project gemonitord. Buiten het convenant om heeft samenwerking tussen gemeenten, bedrijfsleven en instellingen op Zeeuw-Vlaanderen vorm gekregen in de netwerkorganisatie Uw Nieuwe Toekomst. Deze samenwerking is met name bedoeld om de regio op de kaart te zetten en raakt eigenlijk alle thema's van het convenant. Beeld dat hieruit ontstaat, is dat de drie gemeenten elkaar voor samenwerking rondom de lichtere dossiers goed kunnen vinden: daar waar de belangen uiteenlopen en opgaven pijn doen, stopt de samenwerking. Meer doorzettingsmacht of een vorm van externe netwerksturing kan noodzakelijk zijn om een daadwerkelijk integrale aanpak te realiseren. Gemeenten lijken daarnaast ieder voor zich samenwerking te zoeken met het middenveld wanneer hier aanleiding voor is. Deze samenwerking zou meer structureel en integraal vorm gegeven kunnen worden.

Tot slot kan het aanwijzen van Walcheren als nieuwe anticipeerregio de mogelijkheid bieden tot een gezamenlijke aanpak op onderdelen met Schouwen-Duiveland; de andere anticipeerregio in de provincie.

Met en tussen de Rijksdepartementen

Het ministerie van BZK fungeert als schakelpunt in de samenwerking tussen het Rijk en de regio's. BZK als coördinerende partij oogst waardering met de veelvuldige aanwezigheid in de regio en het laagdrempelige aanspreekpunt, dat steeds ook een ingang vormt bij meerdere ministeries. De regio's zouden op sommige punten meer maatwerk gezien willen hebben van het Rijk: de mate waarin dit gebeurt verschilt per departement. Hierin lijkt bij sommige departementen een verschuiving plaats te vinden. Dit wordt door de regio's gewaardeerd. Andersom is op niveau van het Rijk helder dat in de regio's veel werk is verzet en dat de opgave groot is. Zichtbaar is ook dat de acties niet beperkt gebleven zijn tot de afspraken in het convenant. Er is waardering voor aanspreekpunten in de regio's. Tegelijkertijd is de ervaring van het Rijk dat het convenant wel als stok achter de deur heeft gefungeerd om daar waar nodig de partijen in de regio in beweging te brengen.

Het programmateam bevolkingsdaling van het ministerie van BZK coördineert vanuit het interbestuurlijk actieplan bevolkingsdaling de krimpaanpak binnen het Rijk. Daarvoor vindt interdepartementaal overleg plaats op periodieke basis. Door het vrijblijvende karakter van de convenanten varieerde de betrokkenheid van de andere ministeries in de uitvoering. Zichtbaar is, zo erkennen alle betrokken partijen, dat BZK haar coördinerende rol steeds beter gestalte heeft weten te geven. Ook is inmiddels beter in beeld welke rol de departementen in de opgave kunnen vervullen. Gepleit wordt voor meer doorzettingsmacht voor het coördinerende ministerie bij de andere departementen. Daarnaast is de beleving dat hoewel het onderwerp krimp ambtelijk bij een deel van de ministeries zeker op de agenda staat, dit politiek minder het geval is.

Stille reserve in de samenwerking

De analyse van regionale slagkracht en samenwerking in de krimpaanpak van de partners geeft aan: veel loopt goed, maar op een aantal vlakken kan het nog stukken beter. De netwerksturing is nog niet overal even goed van de grond gekomen en de conclusie is te rechtvaardigen dat er een stille reserve zit in de samenwerking. Dit geldt voor alle regio's en vrijwel alle betrokken partijen.

5. Hoe nu verder?

Nu de convenanten tussen het Rijk en de provincies op het punt staan af te lopen is de logische vraag die gesteld wordt: hoe verder? Tijdens de interviews die afgenomen zijn in het kader van dit onderzoek is deze vraag dan ook telkens voorgelegd aan de respondenten. Hierop werd verschillend geantwoord door respondenten, maar waar vrijwel iedereen het over eens is, is dat er een vervolg aan gegeven moet worden. Opvallend is dat vrijwel zonder uitzondering direct ook aangegeven werd dat de inhoud hierbij voorop moet staan en dat de vorm (bijvoorbeeld een nieuw convenant of niet) pas later aan de orde zou moeten komen. Daarbij werd regelmatig verwezen naar de totstandkoming van de convenanten in 2012. Voordat antwoord wordt gegeven op de vraag 'hoe nu verder?' zal daarom eerst worden stilgestaan bij de totstandkoming van de huidige convenanten aan de hand van het feitelijke proces en hoe dit door partijen in perspectief wordt geplaatst. Vervolgens wordt gereflecteerd op de vraag aan de hand van de interviewresultaten. Het is van belang de verschillende partijen aan bod te laten komen omdat voor een vervolg ook draagvlak nodig is. Met de convenanten is een weg van interbestuurlijke samenwerking ingeslagen, dus kan een vervolg niet van bovenaf opgelegd worden.

5.1. Totstandkoming convenanten

Onderstaand wordt eerst ingegaan op de sterke en zwakkere punten van de convenanten. Het tweede deel van deze paragraaf gaat over het proces rondom de totstandkoming van de convenanten en wordt getracht een verklaring te geven voor de zaken die als zwakkere punten in de convenanten zijn aangegeven.

Convenanten: reactie op analyse Topteam Krimp

Het opstellen van de convenanten was alleen mogelijk omdat er in de landelijke politiek voldoende draagvlak voor was. De convenanten vormden het sluitstuk van het agendavormend proces dat in 2009 begon met de werkbezoeken van toenmalig minister Van der Laan (programmaminister WWI) en staatssecretaris Bijleveld (BZK) ter voorbereiding op het interbestuurlijke actieprogramma bevolkingsdaling, de analyses van het Topteam Krimp en uiteindelijk het op- en vaststellen van het interbestuurlijke actieprogramma. In de jaren daarna is het thema op de agenda blijven staan onder de ministers Donner en Spies. Die eerste schreef begin 2011 in een brief aan de Kamer dat de essentie van het krimpbeleid is dorpen en steden leefbaar te maken en te houden. Vervolgens verschenen interbestuurlijke voortgangsrapportages in 2011 en 2012. Dit heeft er uiteindelijk toe geleid dat het, onder minister Spies, mogelijk was om innovatieve, interbestuurlijke convenanten op te stellen en te ondertekenen.



Met de convenanten in Groningen, Limburg en Zeeland is geprobeerd in te spelen op hetgeen gesignaleerd werd in de rapporten van het Topteam Krimp. Inhoudelijk werd dit gedaan door de focus op een aantal lijnen per convenant te leggen (hoewel verschillend per provincie, zijn de lijnen grofweg in te delen in economie, wonen en voorzieningen) met het zwaartepunt bij wonen en leefbaarheid. Aan de bestuurskrachtkant werd dit gedaan doordat de convenanten staan voor innovatieve interbestuurlijke afspraken tussen het Rijk en de provincies, maar ook met gemeenten (in het geval van Groningen medeondertekenaars van het convenant, in Limburg en Zeeland was sprake van een adhesieverklaring) en met het maatschappelijk middenveld in de provincies (betrokken door adhesieverklaringen in de provincies). De bedoeling van de convenanten was om de acties uit te voeren in wisselende coalities van overheden, middenveld en bedrijfsleven. Uitgangspunt daarbij was een netwerksamenwerking op basis van vertrouwen en gelijkwaardigheid, waarbij elkaars sterktes optimaal benut zou worden om zo te komen tot meer bestuurlijke slagkracht in de topkrimpgebieden.

Het beeld dat naar voren komt is dat de convenanten ook een belangrijke symbolische waarde hadden. Ze betekenden een verdere erkenning van de specifieke problematiek in krimpregio's. Ook bleef het thema hiermee op de agenda staan, waren de regio's verzekerd van betrokkenheid van het Rijk gedurende de looptijd van het convenant en werden lokale initiatieven (die vaak al in de steigers stonden) ondersteund door Rijk en provincie. Tegelijkertijd bleek dit ook een van de zwakkere punten van de convenanten te zijn. Veel van de acties die werden opgenomen, waren een bestending van reeds gemaakte afspraken. Wanneer er sprake was van nieuwe afspraken, dan kwamen deze vaak terug in alle drie de convenanten. Dit heeft het idee doen ontstaan dat niet voldoende ruimte was voor regionaal maatwerk in de convenanten. Een ander punt van kritiek is dat van een aantal acties de directe bijdrage aan de doelstellingen, zoals in de convenanten geformuleerd, niet altijd

helder was. Daarbij kwam dat de doelstellingen allen kwalitatief van aard waren. Dit leek misschien logisch, gegeven de fase waarin men zat (het in beeld brengen van de kwantitatieve opgave), maar het heeft er ook toe geleid dat de doelstellingen niet meetbaar zijn. Tot slot is de intentie om gezamenlijk (door netwerksturing) de opgaven op te pakken als positief ervaren. Er ontbrak echter een governanceparagraaf in de convenanten waardoor in sommige gevallen onduidelijkheid is ontstaan over de sturing en wie voor welke acties in de convenanten verantwoordelijk is.

Proces totstandkoming

De voornaamste betrokkenen bij het opstellen van de convenanten zijn het ministerie van BZK en de provincies geweest. Voor de direct betrokken spelers is het een intensief proces geweest en is er hard aan getrokken om de totstandkoming voor elkaar te krijgen. Het beeld onder sommige partijen die niet direct betrokken waren is juist dat het convenant heel snel in elkaar is gezet en dit er toe geleid heeft dat niet alles goed geborgd is. Bij het opstellen heeft het ministerie van BZK vooral bij het eerste convenant (met Limburg) als liaison geopereerd richting de andere departementen. Toen duidelijk was welke toezeggingen gedaan konden worden door de andere departementen konden deze afspraken, waar relevant, ook opgenomen worden in de andere convenanten. Dit is een logische werkwijze vanuit het oogpunt van uniformiteit; tegelijkertijd verklaart het ook waarom het idee leeft dat de convenanten snel tot stand zijn gekomen en dat er weinig sprake is van regionaal maatwerk. De gemeenten en het maatschappelijk middenveld in de krimpregio's lijken relatief laat in het proces betrokken te zijn. Voor de gemeenten was dit op zich geen probleem, omdat zij met de meeste van de acties in de convenanten zelf al bezig waren. Dit heeft er wel voor gezorgd dat naast de symbolische waarde niet zoveel waarde gehecht werd aan het convenant omdat acties eigenlijk voortkwamen uit andere programma's. Een aantal partijen uit het maatschappelijk middenveld heeft wel input kunnen leveren op de afspraken in het convenant, terwijl een ander deel deze kans niet heeft gehad. Dit heeft partijen er niet van weerhouden een steunbetuiging te ondertekenen, want men kon zich over het algemeen vinden in de afspraken. Wel zouden partijen in het vervolg graag aan de voorkant betrokken worden.

Gegeven de fase in de beleidscyclus en de aard van de afspraken in het convenant (veelal gericht op het volledig in kaart brengen van de opgave), is de gekozen werkwijze logisch en passend geweest. Voor de uitvoeringsfase is het wel zaak om lessen te trekken uit het bovenstaande zodat ook de uitvoering voorspoedig kan worden doorlopen.

5.2. Hoe nu verder?

In deze paragraaf wordt weergegeven hoe de respondenten aankijken tegen het vervolg. Dit gebeurt aan de hand van een indeling naar werkwijze, organisatie, inhoud, betrokkenen en middelen en instrumenten. Per onderdeel wordt op hoofdlijnen weergegeven op welke punten er grotendeels sprake is van consensus. Vervolgens worden per convenantpartner accent- en nuanceverschillen aangebracht waar deze van toepassing zijn. Voor het Rijk wordt onderscheid gemaakt tussen het ministerie van BZK en de andere departementen, omdat in de gespreksronde is gebleken dat op een aantal onderdelen verschillend wordt gedacht over het vervolg.

Werkwijze

Zoals reeds opgemerkt is, is er breed draagvlak voor een vervolg nadat de convenanten aflopen. Het is nog wel de vraag in welke vorm dit gebeurt. Met name in (Noord-)Limburg, maar ook wel in Groningen, is het standpunt dat niet zomaar een nieuw convenant ondertekend zal worden. Voor een aantal partijen hangt steun voor een nieuw convenant af van insteek en inhoud. Een eerste stap die gezet zou moeten worden voor alle partners is het bereiken van overeenstemming over het startpunt (waar staan we nu, over welke inhoudelijke problematiek gaat het) en over het punt op de horizon (waar willen we met zijn allen naartoe). Vooral in Groningen wordt dit als een cruciale stap beschouwd. Vooral in Zeeland en Limburg is het beeld dat afspraken, in welke vorm dan ook, minder vrijblijvend zouden moeten zijn in het vervolg. Dit zou bijvoorbeeld kunnen met meer ingebouwde incentives voor samenwerking. Vooral in Limburg wordt deze discussie gevoerd, maar mogelijk is het ook iets om rekening mee te houden voor afspraken in de andere provincies. Daarnaast zouden nieuwe afspraken voor een langere periode moeten gelden, bijvoorbeeld gezamenlijk commitment voor de komende 10 jaar. Het ministerie van BZK lijkt ook toe te willen naar minder vrijblijvendheid. Zij zien een actieprogramma voor zich met heldere afspraken en actiehouders. Het hoeft geen convenant te zijn, BZK ziet liever een innovatieve vorm en werkwijze. Binnen de andere departementen lijkt er minder draagvlak te zijn voor een nieuw, integraal convenant. Wel wordt de mogelijkheid opengelaten dat op een aantal deelterreinen afspraken worden gemaakt met provincie en regio.

Organisatie

Over het algemeen geldt dat een grote koersomslag niet gewenst is, maar dat moet worden doorgegaan op de ingeslagen weg. Wel wordt er ruimte gezien om nieuwe accentpunten aan te brengen. In Groningen wordt een extra groot beroep gedaan op de uitvoeringskracht van de regio. Zaak is hierbij vertrouwen te houden in de aanpak en in elkaar. Vertrouwen is nodig om de verborgen reserve in de samenwerking te kunnen benutten. Momenteel speelt er een herindelingsdiscussie en mocht het daarvan komen, dan wordt in ieder geval voldaan aan de breed gedragen wens om de aanpak op een hoger schaalniveau te organiseren. De discussie over het organiseren van de aanpak op een hoger schaalniveau speelt niet alleen in Groningen, ook in Zeeland. De diversiteit tussen de regio's blijft daarbij een aandachtspunt. Voor het opschalen van de aanpak is in Groningen gesuggereerd tot een uitvoeringsorganisatie te komen op niveau van de provincie, waarbij mensen en middelen in de uitvoering zo slim mogelijk worden gecombineerd. Uit Zeeland kwam de suggestie voor een regionale regisseur die de uitvoering begeleidt. In Limburg is het schaalniveau minder van belang, maar is er wel aandacht voor het versterken van de samenhang tussen Noord, Midden- en Zuid-Limburg op thema's die in alle drie de regio's spelen. Ook zou aandacht uit moeten gaan naar versterking van de triple helix samenwerking, vooral op het wonen-dossier is dit een belangrijk organisatievraagstuk. Het ministerie van BZK vindt het belangrijk dat partijen in de regio (niet alleen de overheden) zich verbinden aan concrete targets en mijlpalen. De grootste winst is volgens BZK te behalen in het aanspreken van de "stille reserve" die in de regio's nog in de samenwerking zit. Door nog beter samen te werken kan meer resultaat bereikt worden. Daarin is volgens het ministerie een prominente rol voor de provincie

weggelegd, die nog meer verantwoordelijkheid zou moeten nemen voor het versterken van de samenwerking, zo nodig met het (ook financieel) intensiever ondersteunen van de aanpak. Andere departementen zijn grotendeels te spreken over de wijze waarop BZK de rol als coördinerend ministerie invult en kunnen zich voorstellen dat zij dat zo voortzetten. De gemeenten en maatschappelijke organisaties in de provincies vinden het wel belangrijk en prettig ook te kunnen (blijven) beschikken over ingangen bij andere ministeries.

Inhoud

Het dominante beeld in de drie provincies is dat men vooral geen nieuwe analyses wil en dat het nu tijd is voor uitvoering. De opgave is, hoewel soms nog niet geheel tot achter de komma doorgerekend, voldoende bekend en of deze nou groot of heel groot is, is van ondergeschikt belang. Door de drie provincies wordt benadrukt dat door de cumulatie van problematiek de druk op de leefbaarheid in de regio's nog altijd hoog is en dat dit blijvende aandacht vraagt. Groningen en Limburg vragen om erkenning van de specifieke problematiek én kansen die er zijn in de regio's, want de regio's hebben elk hun eigen DNA. Ook vraagt men om erkenning van de voorlopersrol die vervuld wordt in deze regio's en dat om echt als proeftuin te kunnen fungeren ook meer ruimte binnen bestaande wet- en regelgeving nodig is. Voor Groningen is de multiproblematiek (aardbevingsproblematiek, meer verantwoordelijkheden voor de gemeenten, werkloosheid en bevolkingstransitie) een belangrijk aandachtspunt, waarvoor het ook nodig is "een tandje bij" te schakelen. In Limburg zal het grensoverschrijdende aspect absoluut topprioriteit hebben de komende jaren: het ontwikkelen van Limburg tot Europese Topregio. Voor Zeeland is een blijvende focus op economische ontwikkeling, de woningmarkt en aandacht voor de zorgopgave van belang. Bovendien wil men in het vervolg toe naar een meer integrale benadering; met de Nota Nieuwe Wegen wordt hier al een aanzet toe gedaan. Het ministerie van BZK vindt het van belang dat geprioriteerd wordt naar de grootste issues: binnen de regio's dienen keuzes gemaakt te worden over wonen, voorzieningen en economie (waar doen we wat en hoe wordt de vitaliteit geborgd). Hiermee lijkt aangegeven te worden dat BZK meer maatwerk per regio zou willen bieden. Daarbij is de overtuiging van het ministerie dat er nog een behoorlijke stille reserve in de slagkracht van de regio zit. De andere departementen lijken er wat anders in te staan, omdat het algemene beeld is dat er weinig of geen ruimte is om uitzonderingen te maken voor krimpregio's ten opzichte van landelijk beleid. Hooguit is het mogelijk in monitoring van nieuw beleid of bij experimenten specifiek te kijken naar krimpregio's en of deze afwijken van de rest van Nederland. Daarnaast kan er op deelonderwerpen 'acupunctuur' toegepast worden om processen te versnellen.

Betrokkenen

De wens om te komen tot een brede coalitie van betrokkenen voor het vervolg, wordt breed gedeeld. Gemeenten, provincie en maatschappelijk middenveld zouden allemaal mee moeten doen. De partijen in de provincies stellen de betrokkenheid van het Rijk op prijs en vinden het belangrijk dat die betrokkenheid blijft. Aandachtspunt daarbij is wel dat het ministerie van BZK de rol als coördinerend ministerie steviger insteekt en daarbij ook meer doorzettingsmacht krijgt richting de andere ministeries. Op deze wijze kunnen problemen en knelpunten eerder worden aangekaart en sneller worden opgelost. Met name Limburg geeft aan dat het Rijk vooral betrokken zou

moeten zijn als probleemoplosser. De betrokkenheid van andere ministeries en de inmiddels verworven ingangen daar vormen een meerwaarde voor de regio's en het zou zonde zijn als dit zou verdwijnen. Het ministerie van BZK ziet een steviger rol weggelegd voor de provincie als regisseur. Dit kunnen zij doen door het bevorderen van slagkracht en mogelijk ook met financiële ondersteuning. BZK wil de andere ministeries binden door een 'menukaart' op te stellen op basis van wat andere departementen te bieden hebben. Vervolgens kunnen de provincies en regio's aangeven welke afspraken zij willen voor een volgende periode. Het beeld bij de andere ministeries is dat zij betrokken willen blijven via BZK waar nodig. Een optie zou ook kunnen zijn een vast aanspreekpunt voor de regio's bij een ministerie, maar niet bij alle departementen is hier draagvlak voor.

Middelen en instrumenten

Bij het maken van nieuwe afspraken horen ook afspraken over de financiën. Een belangrijke vraag voor de regio's is wat er gebeurt met de tijdelijke krimpmaatstaf. Naast financiën zou het ook moeten gaan over mogelijke experimenteerruimte als onderdeel van het instrumentarium voor het vervolg. Het Rijk lijkt hier anders in te staan dan de regio's, omdat het algemene beeld is dat in principe alles kan zolang het maar binnen de huidige financiële kaders en regelgeving past. Specifiek voor Zeeland zou de regionaal regisseur een middel kunnen zijn. Limburg wil niet-vrijblijvendheid vormgeven voor het vervolg: ofwel door meer programmatisch te werk te gaan ofwel door middel van sancties.

6. Veel bereikt, andere verwachtingen

In dit hoofdstuk volgt een reflectie op de voortgang in relatie tot de verwachtingen die er bij ondertekening van het convenant waren. Daarnaast worden conclusies getrokken over de stand van de interbestuurlijke samenwerking.

6.1. Veel bereikt

Positieve voortgang.....

Ruim twee jaar geleden ondertekenden het Rijk, de drie provincies en betrokken gemeenten (als partner of in de vorm van een steunbetuiging) de convenanten 'Koersvast voor Zeeland', 'Een Koers voor Limburg' en 'Groningen op Koers'. Algemeen beeld is dat de afspraken zoals vastgelegd in de convenanten hebben bijgedragen aan het realiseren, en waar mogelijk verder brengen, van programma's in het kader van de vergrijzing en ontgroening. De bewustwordings- en visiefase zijn in veel gevallen voorspoedig doorlopen. Inmiddels is door een aantal regio's ook de programmeringsfase op een aantal domeinen doorlopen en zijn stappen gezet om de opgaven in beeld te brengen. Uit de voortgang per regio blijkt dat veel stoplichten op groen staan: een groot deel van de afspraken is in gang gezet en uitgevoerd. Daarnaast zijn er buiten de convenanten om veel zaken gestart en zoeken partijen onderlinge samenwerking. Vanuit dat perspectief zit er schot in de zaak.

Wanneer de outputrealisaties echter worden afgezet tegen de outcome, is nog geen direct verband te zien tussen de uitgevoerde acties en het maatschappelijk resultaat: de inzet is nog niet zichtbaar in de statistieken. Dat is ook niet vreemd, twee jaar na ondertekening van het convenant plus enkele voorgaande jaren krimpaanpak in de regio's. Wel zijn op enkele terreinen tipping points zichtbaar (aanwijzingen dat de interventies mogelijk resultaat opleveren):

- In Zuidoost-Groningen gaat de verkoopduur van verkochte woningen met een afname van 16% (in Q3 2013 – Q3 2014) naar 158 dagen in 2014 steeds meer richting het Nederlands gemiddelde van 122 dagen.
- In Zeeuws-Vlaanderen is de leegstand (excl. 2e woning) afgenomen van 9,9% in 2012 naar 7,6% in 2013.
- In Zuid-Limburg is de levensverwachting met 0,9 jaar toegenomen ten opzichte van de meting 2005-2008. Dat is een even harde stijging als het landelijk gemiddelde.

..... in een dynamische omgeving

Gedurende de looptijd van de convenanten (en de krimpaanpak in zijn geheel) zijn nieuwe inzichten ontstaan en is de context sterk veranderd. Daarom is de huidige beleidsomgeving inmiddels een geheel andere dan ten tijde van het afsluiten van de convenanten. Door het maken van plannen en het zetten van de eerste stappen in de uitvoering partijen veel hebben bijgeleerd. Daarbij spelen de volgende ontwikkelingen een belangrijke rol:

- Krimregio's: kraamkamer van innovatie: De cumulatie van op elkaar ingrijpende problematiek (sterke verandering van de bevolkingssamenstelling, relatief lage bevolkingsdichtheid – en daarmee de afstanden tot voorzieningen groot, een relatief zwakke sociaaleconomische positie en een perifere ligging) maakt de noodzaak om te vernieuwen en te innoveren bijzonder hoog en dit gebeurt dan

ook volop. De wet van de stimulerende achterstand leidt er toe dat deze regio's veel te bieden hebben voor de rest van Nederland, maar ook dat blauwdrukken veelal niet werken.

- Drie stappen vooruit, twee achteruit: Hoe dieper je graaft hoe meer je tegenkomt. Tot nu toe is gebleken dat veel stukjes van de opgave die in beeld gebracht worden er toe leiden dat er een nieuw probleem of vraagstuk aan het licht komt. Door de samenhang in de krimpaanpak en de cumulatie van problematiek in de regio's lijkt vaak direct sprake van een fors probleem. Een aantal regio's geeft aan hier niet zonder hulp uit te kunnen komen, maar in hoeverre de opgaven echt te fors zijn voor de regio's zal de komende tijd in de uitvoering pas echt moeten blijken. Het doorlopen van de planvorming, programmering en uitvoering is dus geen volgtijdelijk proces. Tot op zekere hoogte is er sprake van een iteratief proces, omdat het mogelijk is dat iets mislukt en dat een nieuw plan nodig is. Tot op zekere hoogte omdat er, het geheel overziend, weldegelijk voortgang wordt geboekt. Veelal lijkt dit op de Processie van Echternach: drie stappen vooruit en weer twee naar achteren.
- Verandering van Rijksregelgeving. De verhuurdersheffing en de invloed op de corporaties en de drie decentralisaties zijn voorbeelden van het sterk veranderde maatschappelijke speelveld waarin partijen de opgaven uitvoeren.
- Nieuwe ontwikkelingen: In Groningen zijn de aardbevingen van grote invloed op de leefbaarheid en veiligheid in de regio en beïnvloeden de krimpaanpak zeer. Maar ook in andere regio's zijn er nieuwe ontwikkelingen die de opgave sterk beïnvloeden zoals de werkelijke effecten van de economische crisis die zich gedurende de looptijd van de convenanten extra hebben doen voelen.
- Stille reserve in de samenwerking: De analyse van regionale slagkracht en samenwerking in de krimpaanpak van de partners geeft aan: veel loopt goed, maar op een aantal vlakken kan het nog stukken beter. De netwerksturing is nog niet overal even goed van de grond gekomen en de conclusie is te rechtvaardigen dat er een stille reserve zit in de samenwerking. Dit geldt voor alle regio's en vrijwel alle betrokken partijen.

Nieuwe wegen inslaan?

Waar partijen het over eens zijn is dat er een nieuwe fase in het proces aanbreekt. Er is de afgelopen tijd veel geleerd en geëxperimenteerd, er is een scherpere focus op de opgave en de samenwerking, er is veel veranderd in de context en men gaat steeds meer richting uitvoering hetgeen andere inzet vraagt. Men wil hier graag interbestuurlijk in blijven samenwerken maar de kernvraag daarbij is: welke kant moet het op? Het antwoord hierop is niet eenduidig.

Allereerst is de vraag moeilijk te beantwoorden omdat er vooraf geen gemeenschappelijke, heldere streefwaarden en termijnen voor de opgave zijn benoemd. De vraag wat er dus nog moet gebeuren en met welke inzet van wie is hiermee moeilijk te beantwoorden. Ten tweede is het antwoord op de vraag afhankelijk vanuit welk perspectief men deze beantwoordt. Er zijn veel partijen actief in het netwerk in de verschillende regio's. Deze partijen hebben verschillende belangen en daar wordt (al dan niet bewust) een passend frame bij gekozen. Dit hangt samen met het niveau van waaruit de problematiek wordt ervaren en benaderd: vanuit de gemeentelijke perceptie zou de focus op iets anders moeten worden gelegd dan

vanuit de (Eu)regionale of landelijke perceptie. En dan gaat het alleen nog over de overheidspartijen; de samenwerking met semipublieke en private organisaties zorgt voor een extra dimensie. Ten derde is er veel veranderd en geleerd in de afgelopen tijd. Dit verandert ook de focus van partijen op de opgave. Geconcludeerd mag worden dat de convenantspartijen hierover nog niet hetzelfde beeld hebben.

6.2. Andere verwachtingen

Verschillen in “denken, doen en leren” leiden er toe dat partijen weliswaar veelal dezelfde begrippen hanteren, maar dat hetgeen er mee bedoeld wordt en wat ervan verwacht wordt nogal uiteenloopt (met name tussen het Rijk en de regio's, maar ook tussen de regio's onderling en de departementen onderling). Dit heeft tot gevolg gehad dat het gevoel over en weer heerst dat verwachtingen niet altijd zijn waargemaakt, maar ook dat geen eenduidig beeld over het vervolg bestaat. Het anders interpreteren of uitleggen van problemen kan er toe leiden dat er als het ware een “discussie tussen doven” ontstaat, waarbij de een de ander niet meer verstaat met alle gevolgen van dien. Nu is het moment dit met elkaar aan de orde te stellen. Resultaat is anders gebrek aan (h)erkenning en het betrekken van loopgraven. Onderstaand worden de meest prangende van dergelijke kwesties langsgelopen.

Is het genoeg?

Het moge duidelijk zijn dat er veel voortgang geboekt is wanneer we kijken naar de acties die geformuleerd zijn in de convenanten. Resteert de vraag of de inzet tot nu toe en de inzet die volgt uit de acties die in gang gezet zijn, voldoende is om de leefbaarheid en economische vitaliteit ook in de toekomst te borgen. Zowel in de analyses van het Topteam Krimp als in de daarna opgestelde stukken, zoals de convenanten, zijn geen meetbare doelstelling en meetbare streefwaarden geformuleerd. Het is dus niet direct te zeggen of het voldoende is. Wel is duidelijk geworden dat het Rijk hier anders tegenaan kijkt dan (een deel van) de regio's. Het Rijk had verwacht dat de regio's op dit moment al verder in de uitvoering zouden zijn. Met nog een aantal aanvullende acties op het gebied van knelpunten in wet- en regelgeving (zie brief d.d. 19/12) en een groter beroep op de “stille organisatie reserve in de regio” zouden de ambities gehaald moeten kunnen worden. Regio's beroepen zich op gewijzigde omstandigheden, nieuwe context, cumulatie van problemen en de ervaringen van de plannen en uitvoering tot nu toe, met als uitgangspunt: er is meer nodig. Adagium dat hierbij geldt is: als je doet wat je altijd al deed dan krijg je wat je hebt.

De omvang van de opgave

Vooralsnog is dus niet duidelijk wat de precieze omvang van de opgave voor de komende jaren is. Wat tot nu toe in beeld is gebracht aan opgave gaat om het minimaal benodigde om (enigszins) de weg naar boven in te kunnen zetten. Volgens de regio's is alleen de neus van de kameel in beeld, maar wat er vervolgens aan bulten achter de neus aankomt, is nog onduidelijk. Het standpunt van het Rijk is dat de borging van de leefbaarheid primair een opgave is van de regionale en provinciale partijen. Het Rijk vraagt daarbij telkens een zo objectief mogelijk beeld van de opgave te vormen. De regio's daarentegen willen minder onderzoek en meer uitvoering, ongeacht de opgave. Deze is groot en of uiteindelijk nou blijkt dat deze minder groot

of heel erg groot is, doet er niet zoveel toe. Daarnaast is de opgave nog dusdanig onvoorspelbaar en innovatief dat vooralsnog alleen de eerste stappen te overzien zijn. Daarna moet opnieuw gekeken worden.

Knelpunten in wet- en regelgeving

Het begrip 'knelpunten in wet- en regelgeving' roept op zichzelf al discussie op. Wanneer het Rijk het hier over heeft dan gaat het om een oplossing of aanpak die op dit moment wel of niet mogelijk is omdat iets wel of niet mág volgens de letter van de wet. Partijen in de provincies hebben het over de uitwerking van wet- en regelgeving die negatiever is voor krimpregio's dan gemiddeld in Nederland. Eigenlijk stellen zij niet zozeer knelpunten in wet- en regelgeving ter discussie, maar knelpunten in landelijke kaders. In de provincies wordt ook gevraagd om experimenteerruimte binnen de regelgeving, of mogelijkheden af te wijken in speciale gevallen. Veelal geeft het Rijk aan dat het kan, maar partijen in de regio weten vaak niet hoe. Het gevolg is dat men het zekere voor het onzekere neemt, in de zorgsector bijvoorbeeld, om geen risico's te lopen, terwijl er juist behoefte is om in sommige gevallen de grenzen van de wet op te zoeken. De regio's vragen hierbij om een hands-on betrokkenheid van alle relevante departementen: "een gids". Speciale aandacht bij dit thema vragen de domeinen waar de afgelopen jaren grote (stelsel)wijzigingen hebben plaatsgevonden, zoals de drie decentralisaties.

Ontwikkeling van trends

Welke impact toekomstige trends zullen hebben op krimpregio's is moeilijk in te schatten. De meeste trendrapportages en prognoses wijzen in de richting van steeds meer (economische) activiteit die in de stedelijke regio's plaats zal vinden en dat de mobiele groep werknemers deze activiteiten zal volgen. Krimpregio's zullen daarmee vertrekregio's blijven. In welke mate dit is, daar verschillen de meningen over, evenals over de vraag of het mogelijk is om met gericht beleid deze trends om te buigen.

Krimp begeleiden of krimp bestrijden

De mate waarin men verwacht dat trends om te buigen of af te remmen zijn, bepaalt ook hoe men aankijkt tegen het begeleiden of bestrijden van krimp. De dominante beleidstheorie is dat de negatieve gevolgen van krimp voor de woningmarkt, leefbaarheid en de vitaliteit van de economie geaccepteerd en begeleid moeten worden. De indruk bestaat bij steeds meer regio's dat in plaats van het (defensief) begeleiden van krimp het steeds meer nodig is een offensievere insteek te kiezen dan eerder gedacht, omdat anders een negatieve spiraal naar beneden ontstaat die niet meer doorbroken kan worden. Bestrijding van de krimp lijkt daarmee weer onderdeel te worden van het beleid in een aantal regio's. Anders dan een aantal jaar geleden is dit veelal niet meer gestoeld op ontkenning van krimp. Ook is het geen beleid meer van individuele gemeenten die elkaar binnen de regio beconcurreren en daarmee de regio als geheel verzwakken; het gaat om een regionale benadering. Met de offensievere insteek wordt de demografische realiteit niet ontkend, maar wordt een nieuwe urgentie gezien. De vitaliteit van een regio gaat niet alleen om de leefbaarheid in buurten, wijken en kernen, maar ook om een duurzaam economisch vestigingsklimaat en het verdienend vermogen van een regio en haar inwoners. Vanuit die optiek is binden (en boeien) van werknemers aan een regio van wezenlijk belang. Zo wordt de noodzaak gezien de (steile) demografische lijn naar beneden af

te vlakken. Daarbij worden de grenzen opgezocht van wat realistisch en mogelijk is; sommigen stellen daar dan ook vragen bij. Het is belangrijk in de dialoog over de toekomstige ambitie van de regio's dit perspectief meer de ruimte te geven.

Slagkracht in de regio en bij het rijk

De mate waarin de "stille reserve" in de organisatie door de regio kan worden benut wordt verschillend beleefd. De regio's geven de beperkingen aan van de mogelijkheden om gemeenten en partijen in het middenveld te conformeren aan de plannen: de zwakste schakel bepaalt het tempo. Men vraagt om meer instrumentarium en soms zelfs een druk op herindeling. Het Rijk benadrukt – bijvoorbeeld met MKBA's – juist de mogelijkheden die het biedt om partijen middels de weg van verleiding te betrekken en de opgave te financieren. Juist de provincie zou hierbij een grotere rol moeten spelen. Gedeeld wordt het beeld dat er meer coördinatie op de interdepartementale inzet van het Rijk zou moeten plaatsvinden. Maar over de wijze hoe dat in de uitvoering gestalte zou moeten krijgen - met een accent op "meedoen in de uitvoering" of een "afstandelijke toetsende rol"- en in hoeverre er uitzonderingen op het landelijke kader mogelijk zouden moeten zijn, is nog veel verschil in opvatting.

Vershil in DNA

Naast deze verschillen in perspectief is er tot slot ook nog een verschil tussen de regio's. Ze benaderen de problematiek niet allemaal hetzelfde en ervaren ook niet dezelfde problematiek. Dat geeft nog eens een extra dimensie aan het geheel, wat het moeilijker maakt om te komen tot een nieuw afsprakenkader. Kortom over de omvang van de opgave, de kosten, het doorzetten van trends etc. bestaat nog volop discussie. Een nieuw convenant opstellen en ondertekenen kan dus niet zomaar.

7. Groeimodel interbestuurlijke samenwerking

Convenantspartijen hebben allen aangegeven de interbestuurlijke samenwerking te willen voortzetten. De vraag is echter welke stappen gezet zouden moeten worden om voor de komende jaren weer voldoende gemeenschappelijke basis voor samenwerking te creëren. Het is kortom eerst de kunst om “het denken, doen en leren” weer voldoende gemeenschappelijk te maken, uiteraard rekening houdend met de verschillen die er tussen de regio's bestaan.

Ook dient rekening gehouden te worden met de nieuwe uitvoeringsfase die steeds dominanter wordt. Deze fase vraagt om een andere werkwijze, want de inzet is hoger. In de uitvoering gaat het – meer dan in de programmering – over geld, over verantwoordelijkheden en over pijnlijke keuzes.

In het onderstaande wordt, op basis van alle verzamelde materiaal en de gevoerde gesprekken, door het onderzoeksbureau voorgesteld een tussenfase in te lassen en daarin drie stappen te doorlopen: het bepalen van het punt op de horizon per regio, de stap daar naar toe voor de komende 5 jaren en tot slot het opstellen van nieuwe afspraken.

7.1. Las een tussenfase in

Voordat een nieuw convenant gesloten kan worden, zal een tussenfase nodig zijn om een aantal fundamentele en principiële beslissingen te nemen over het vervolg. Het gaat over de kwesties zoals in 6.2. aan de orde gesteld. Dat een tussenfase ingelast wordt, betekent niet dat alle gemaakte plannen en programma's van tafel kunnen, de uitvoering dient juist tijdens deze fase voortgezet te worden. In de tussenfase zal het nodig zijn te definiëren op welke wijze wordt omgegaan met knelpunten in de uitvoering en met de opgaven die je pas tegenkomt op het moment dat je ermee aan de slag gaat. Nu een convenant afsluiten binnen dezelfde kaders en mogelijkheden zou een vervolg op de oude weg betekenen met als uitkomst dezelfde resultaten. Dat terwijl iedereen het erover eens lijkt te zijn dat op dezelfde manier doorgaan eigenlijk geen optie is.

De agenda voor de tussenfase zal gezamenlijk bepaald moeten worden, maar met de kabinetsbrief die 19 december naar de Kamer is gestuurd, wordt vanuit het Rijk aangegeven wat er in ieder geval op de agenda zou moeten staan. Ook kan op basis van de evaluatie vast een aantal handvatten en onderwerpen worden aangereikt voor de tussenfase. We stellen ons voor, dat deze tussenfase het eerste half jaar van 2015 beslaat.

7.2. Definieer de gezamenlijke stip op de horizon

In de eerste plaats zal het nodig zijn om samen (Rijk, provincie, regio's en partners) te komen tot een gedeeld langetermijnperspectief (2030) voor de BV Nederland, maar ook per provincie als het gaat om de gevolgen van demografische transitie. Discussies over bevolkingskrimp in delen van Nederland kunnen niet meer los gezien worden van de consequenties voor de Randstad. Onlangs berichtte het PBL over een verwachte bevolkingskrimp (met meer dan 2,5%) in een kwart van de Nederlandse

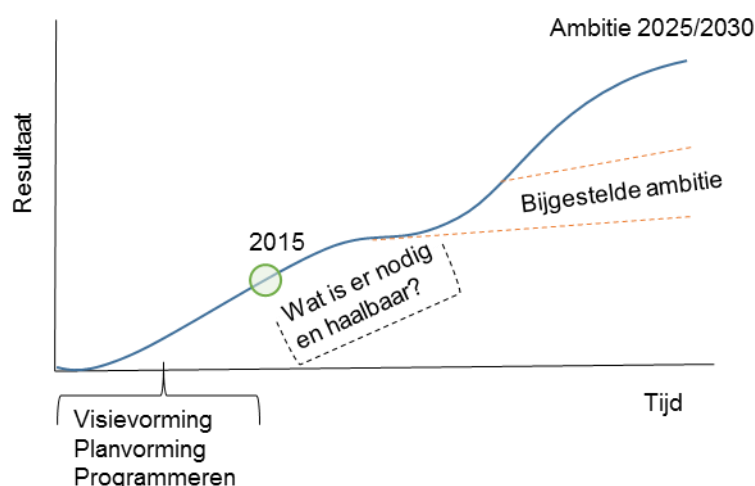
gemeenten de komende 15 jaar. De bevolking in de grote steden en aangrenzende gemeenten blijft in dezelfde periode (hard) doorgroeien. Zoals in hoofdstuk 2 aan de orde gekomen gaat dit gepaard met een sterkere vergrijzing en ontgroening in de krimpgebieden, een relatief sterkere daling van de (potentiële) beroepsbevolking en selectieve migratie. Deze ontwikkelingen maken het streven van het Kabinet naar sterke steden, een vitaal platteland en een goede relatie tussen stad en ommeland waarbij de verschillen in leefbaarheid niet te zeer mogen oplopen, nog urgenter.

Voor de topkrimpregio's is het daarom de vraag (met het oog op de leefbaarheid en economische vitaliteit) wat concreet het droombeeld voor die regio's is: met welke werkloosheid in Groningen nemen we genoegen? Welke leegstand accepteren we in Zeeland? Wat zal de impact zijn van de digitale revolutie in de krimpregio's? Hoe zal de Euregio in Limburg er in 2030 uitzien? Hoe ver willen we reizen naar een school? Wat is het herindelingsbeeld van de gemeenten? En wat is dan de betekenis van deze prognoses? Gaan we dorpen sluiten? Mogen de bewoners straks bepalen welke investeringen nog worden gedaan? Wie hebben we nodig om het minimale voorzieningenniveau te realiseren? Natuurlijk is er veel discussie over dit soort vragen, maar willen we weten wat we vandaag moeten doen dan zullen we een beeld moeten hebben wat onze verwachtingen voor de toekomst zijn.

Het formuleren van de stip op de horizon is onzes inziens noodzakelijk omdat dit de enige manier is om te komen tot een samenhangende set streefwaarden die een gedeelde ambitie uitdrukken. Het is dus van belang dat de regio's het SMART formuleren, omdat alleen dan een geobjectiveerde discussie over de toekomst gevoerd kan worden: binnen de regio, maar vervolgens ook met het Rijk. Voor het landelijke beeld is het Rijk uiteraard aan zet. Mogelijk vormen de omgevingsvisies en gebiedsagenda's van het ministerie van I&M een goed aangrijpingspunt om hier met de regio's over in gesprek te gaan. Het concretiseren van het regionale streefbeeld met samenhangende streefwaarden wil niet zeggen dat er een blauwdruk opgesteld moet worden voor de volgende 15 jaar. Belangrijk is juist met elkaar de stip aan de horizon en de opgave per partij te delen en tegelijk te erkennen dat het pad er naar toe voor een deel nog ontdekt zal moeten worden. Dit vraagt erom dat de vinger aan de pols wordt gehouden, omdat veranderende omstandigheden kunnen vragen om een aanpassing van de route naar het regionale streefbeeld.

7.3. Eerste stappen in de komende 5 jaren

Wanneer iedereen het eens is over de stip op de horizon en de set streefwaarden die daar bij horen, kan worden verkend wat een mogelijke eerste stap is in de richting hiervan. Centraal staan daarbij de vragen als welke stap realistisch om te maken in een eerste periode en waar draagvlak voor is. Na een dergelijke eerste stap kunnen ambities altijd nog naar beneden of juist naar boven worden bijgesteld op basis van wat men aan extra uitdagingen tegenkomt in de uitvoering, of door een veranderende context. Een transformatie zoals wordt voorgestaan in de convenanten is niet iets wat wordt bewerkstelligd in vier jaar tijd, maar vraagt om een langdurig programma van 15 tot 20 jaar (zie figuur) wat om de vijf jaar geëvalueerd en bijgesteld wordt.



Onderstaand wordt voor het maatwerk per regio, de gemeenschappelijke thema's en de rollen een aantal accenten voor de agenda meegegeven.

Maatwerk per regio

Het blijft noodzakelijk onderscheid te maken tussen de verschillende (topkrimp)regio's. De wijze waarop de regio's ook in de toekomst leefbaar en economisch vitaal kunnen blijven, is verschillend. (Zuid-)Limburg heeft als ambitie een Europese topregio te worden, samen met de aangrenzende regio's Aken en Luik. Wordt deze ambitie gerealiseerd en de grensbarrières geslecht, dan ontstaat een stedelijke agglomeratie die mogelijk kan concurreren met de regio Amsterdam. De leefbaarheid in de kleine kernen in Limburg is wel een blijvend aandachtspunt naast de grote economische ambitie die zowel Noord-, Midden- als Zuid-Limburg heeft. In de provincie Zeeland blijft de bereikbaarheid (met name met het openbaar vervoer) een uitdaging. Zeker wanneer voorzieningen nog meer geconcentreerd worden dan nu, een beweging die vrijwel onvermijdelijk is om de kwaliteit en betaalbaarheid op peil te houden. Voor Zeeuws-Vlaanderen speelt meer dan in de rest van de provincie dat het grensoverschrijdende verkeer met België een belangrijk aandachtspunt in het mobiliteitsdossier is. Bij een optimalisering daarvan wordt het eenvoudiger voorzieningen aan de andere kant van de grens te benutten. Daarmee wordt Zeeuws-Vlaanderen direct nog aantrekkelijker als woonregio voor Vlamingen, iets waar men nu al hard aan trekt. Om de economische motor draaiende te houden in de regio zal het tot slot nodig zijn voldoende geschikt personeel op te leiden en wellicht ook nog aan te trekken wanneer de regionale instroom daar niet in voorziet. Alles bij elkaar genomen lijkt de opgave in Groningen van een andere orde te zijn dan die in Limburg en Zeeland. Een belangrijke oorzaak hiervan is de aardbevingsproblematiek die naast de demografische transitie van directe invloed is op de leefbaarheid in een groot deel van de provincie. Ook is de sociaaleconomische positie van de inwoners gemiddeld net iets lager dan in de andere krimpregio's. Deze multiproblematiek zorgt voor een complexe uitdaging en vraagt om een onorthodoxe en innovatieve aanpak.

Gemeenschappelijke thema's

Voor de komende 5 jaren ligt het voor de hand om in ieder geval de volgende thema's gemeenschappelijk aan te pakken (zie paragraaf 4.1.):

- Arbeidsmarkt
- GROS

- Particuliere woningvoorraad
- Relatie krimp en groei
- Knelpunten wet- en regelgeving
- Financiering
- Stille reserve in de samenwerking

Accenten nieuwe rollen

Het proces zoals geschetst heeft consequenties voor de rollen van partijen. Uitgangspunt blijft dat de regio (in de vorm van gemeenten, het maatschappelijk middenveld en het bedrijfsleven) aan zet is. In de uitvoeringsfase betekent dat het aan de voorkant stevig betrekken van het middenveld en bedrijfsleven bij het maken van een nieuw afsprakenkader (of het nou een convenant is of niet). Dit is noodzakelijk omdat dit de partijen zijn die het ook gaan doen in de uitvoering. Waar overheden de natuurlijke reflex hebben om zichzelf op te werpen als probleemeigenaar en eindverantwoordelijke, ligt de verantwoordelijkheid feitelijk vaak bij het maatschappelijk middenveld. Dat betekent niet dat lokale overheden absoluut geen invloed hebben, of dat partijen uit het middenveld kunnen en zullen doen wat ze willen. Ook zij hebben baat bij een leefbare en economisch vitale regio. Deze gezamenlijke doelstelling zou veel meer centraal kunnen staan in de samenwerking en vanuit dat vertrekpunt is er ook een vruchtbare bodem om tot de noodzakelijke versterking van de samenwerking te kunnen komen. Het in een vroeg stadium betrekken van middenveld en bedrijfsleven betekent mogelijk wel dat de totstandkoming iets langer nodig heeft, maar gedurende de looptijd van de uitvoering zal dit tijdverlies aan de voorkant uiteindelijk een heleboel tijdswinst opleveren. Het brengt ook de uitdaging met zich mee om partijen uit het middenveld werkelijk aan zet te brengen als regiehouder van de transformatieopgave. Dus een schoolbestuurder voor de doorlopende leerlijnen en een ex-CEO van een groot bedrijf die de triple helix wil trekken. Juist in de uitvoeringsfase is dit van groot belang om de goede energie vrij te maken.

De provincie zou meer een aanjagende rol op zich kunnen nemen. Dit kan gaan over de regie en het faciliteren met kennis, kunde, capaciteit en middelen. Ook kan de provincie meer gewicht in de schaal leggen om het maatschappelijk middenveld te stimuleren om mee te doen. Tevens heeft de provincie een rol in het zorgen dat de regionale samenwerking op het juiste niveau plaats vindt en rond de juiste thema's. De werkwijze die de provincie Limburg heeft gevolgd om met de zogenaamde Kennis- as de drie regio's Noord-, Midden- en Zuid-Limburg economisch te verbinden is daarvan een goed voorbeeld. Maar ook de opgave in Groningen om te komen tot een uitvoeringsorganisatie om er "een tandje bij te zetten" in relatie tot de "multiproblematiek", is een goed voorbeeld. Soms zal het nodig zijn gebruik te maken van het volledige instrumentarium dat voor de provincies ter beschikking is, bijvoorbeeld om herindelingen waarvan al lang duidelijk is dat deze op termijn onvermijdelijk zijn, in een eerder stadium af te dwingen. Een laatste punt van aandacht is de toekomstige portefeuillehouder. Medio maart 2015 vinden de Provinciale Statenverkiezingen plaats waarna een nieuw college van Gedeputeerde Staten geformeerd zal worden. De inhoudelijke borging van het dossier past bij de rol van een gedeputeerde. Gegeven de lange termijn die nodig is om een grootschalige samenhangende transformatie te realiseren, kunnen wij ons wel voorstellen dat de

Commissarissen van de Koning een wat prominentere rol kunnen vervullen in de agendering.

Voor het Rijk geldt ten slotte, dat het in de uitvoerende fase vooral als probleemoplosser en ontstopper aan zet komt. Wij kunnen ons voorstellen dat het Ministerie van BZK de vinger aan de pols houdt in de regio's en bij problemen andere departementen in stelling kan brengen. Dit betekent dat hierover vooraf afspraken worden gemaakt tussen de andere departementen en de provincies en regiogemeenten, om hands-on bij te springen op de momenten dat het nodig is om een proces los te trekken of te versnellen. In die zin is de ondersteuningsstructuur die OCW heeft ingericht voor het primair en voortgezet onderwijs een goed voorbeeld dat kan worden "geëxporteerd" naar het sport- of zorgdossier. Dit vraagt om een stevigere invulling van de coördinerende rol van BZK: hier heeft het programmeerteam krimp wel mandaat voor nodig. Om dit te bewerkstelligen is het nodig mechanismen in te bouwen om sneller op te kunnen schalen naar een hoger ambtelijk, of zelfs het ministeriële niveau. Een stevigere rol voor BZK is in lijn met de aanbeveling in het TMR rapport waarin staat dat de minister voor Wonen en Rijksdienst het voortouw zou moeten nemen richting de collega-bewindspersonen om een Rijksagenda Krimp op te stellen. Vanuit die positie kan BZK de coördinerende rol proactiever invullen, door bij voorgenomen beleid reeds mogelijke knelpunten voor krimpregio's te signaleren.

7.4. Nieuwe afspraken

Met helderheid over de stip op de horizon voor de BV Nederland, de regionale opgaven en de rollen kunnen nieuwe afspraken gemaakt worden. Cruciaal is dat deze meer in het licht van de landelijke transformatieopgave worden gesteld. Immers de steden en regio's in Nederland zullen het komende decennium als gevolg van de bevolkingstransitie en de trek naar de stad aanzienlijk veranderen. Kern van de zaak is een samenwerkingsagenda die:

- Voldoende flexibel is.
- Ruimte biedt voor innovatie.
- Om de vijf jaar kan worden herijkt.
- Concreet, meetbaar en tijdgebonden is.
- Relevante partijen (triple helix) per regio bindt op de focusopgaven.
- Duidelijk is over de rollen.
- Een governance paragraaf kent.